



OPETUSMINISTERIÖ

YLIOPISTOJEN
TULOSOHJAUKSEN
KEHITTÄMISTYÖRYHMÄ II

26:2002

KUVAILULEHTI

Julkaisija

Julkaisun päivämäärä

Opetusministeriö

18.10.2002

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Yliopistojen tulosohtauksen Kehittämistyöryhmä II		Julkaisun laji Työryhmän muistio	
Ylijohtaja Arvo Jäppinen, puheenjohtaja		Toimeksiantaja Opetusministeriö	
Ylitarkastaja Jorma Karhu, sihteeri Opetusneuvos Anita Lehikoinen, sihteeri Ylitarkastaja Iiris Patosalmi, sihteeri Opetusneuvos Ari Saarinen, sihteeri		Toimielimen asettamispvm 10.10.2001	Dnro 44 / 043/ 2001
Julkaisun nimi Yliopistojen tulosohtauksen kehittämistyöryhmä II			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Työryhmän tehtävänä oli</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kerätä nykyisestä opetusministeriön ja yliopistojen välisestä tulosohtausjärjestelmästä saatuja kokemuksia 2. Tarkistaa yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmän muodostumisperusteet ottaen huomioon rahoitusjärjestelmän kehittämisen aiemmat lähtökohdat, tutkintorakenteen kehittäminen sekä yliopistojen verkostomaisen toiminnan ja ulkopuolisen rahoituksen lisääntyminen 3. Tehdä ehdotuksia opetusministeriön ja yliopistojen välisen tulosohtausjärjestelmän kehittämiseksi erityisesti tulossopimusmenettelyn, tulostavoitteiden asettamisen, seurannan ja raportoinnin osalta. <p>Ohjausjärjestelmän kehittämiseksi ehdotettavilla muutoksilla pyritään yliopistojen autonomian vahvistamiseen ja strategisen ohjauksen painottamiseen. Työryhmä ehdottaa yliopistoja koskevaan keskeiseen lainsäädäntöön muutoksia, joiden avulla yliopistoille tarjotaan paremmat mahdollisuudet yhteiskunnallisen palvelutehtävän hoitamiseen sekä oman toimintansa profiloimiseen.</p> <p>Tulossopimuksissa ehdotetaan sovittavaksi määrällisiä tavoitteita ylemmille korkeakoulututkinnoille, tohtorintutkinnoille, alemmaa ja ylempää korkeakoulututkintoa aloittaville uusille opiskelijoille, kansainväliselle henkilövaihdolle, avoimen yliopisto-opetuksen kautta tutkinto-opiskeluun siirtyville ja avoimen yliopiston laskennallisille kokovuotisille opiskelija-paikoille. Aineenopettajakoulutus ehdotetaan eroteltavaksi alan muista ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteista. Yhteiskunnalliselle palvelutehtävälle ehdotetaan asetettavaksi toiminnan luonnetta kuvaavia tavoitteita siltä osin, kun määrällisiä tavoitteita ei pystytä asettamaan.</p> <p>KOTA -tietokantaa ehdotetaan kehitettäväksi tilastotietokannasta opetusministeriön ja yliopistojen välistä tulosohtausta tukevaksi tietojärjestelmäksi siten, että raportointi tapahtuu pääasiassa sähköisesti. Työryhmä ehdottaa, että opetusministeriö antaa yliopistoille vuosittain kirjallisen palautteen, jossa todetaan strategisten tavoitteiden kannalta saavutetut tulokset ja kehittämistarpeet.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että yliopistojen toimintamenot muodostuvat edelleen varsinaisesta perusrahoituksesta, tätä täydentävästä valtakunnallisten tehtävien rahoituksesta, valtakunnallisista ohjelmista sekä hanke- ja tuloksellisuusrahoituksesta. Perusrahoitukseen sisältyy myös yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoitusosio.</p> <p>Muistioon liittyy neljä eriävää mielipidettä.</p>			
Avainsanat (asiasanat)			
Ohjaus, koulutus, tutkimus, yhteiskunnallinen palvelutehtävä, arviointi, laatu, tulossopimusmenettely, toimintamenot, perusrahoitus, hankerahoitus, tuloksellisuusrahoitus, valtakunnalliset tehtävät, valtakunnalliset ohjelmat.			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Opetusministeriön työryhmien muistioita 26:2002		ISSN 0359-761X	ISBN 952-442-151-8
Kokonaissivumäärä 81	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Yliopistopaino		Kustantaja Opetusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare
Undervisningsministeriet

Utgivningsdatum
18.10.2002

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgrupp II för utveckling av resultatstyrningen av universiteten Överdirektör Arvo Jäppinen, ordförande Överinspektör Jorma Karhu, sekreterare Undervisningsråd Anita Lehtikainen, sekreterare Överinspektör Iiris Patosalmi, sekreterare Undervisningsråd Ari Saarinen, sekreterare		Typ av publikation Arbetsgruppspromemoria	
		Uppdragsgivare Undervisningsministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 10.10.2001	Dnr 44/043/2001
Publikation (även den finska titeln) Arbetsgrupp II för utveckling av resultatstyrningen av universiteten (Yliopistojen tulostohjauksen kehittämistyöryhmä II)			
Publikationens delar			
Sammandrag Arbetsgruppen hade till uppgift att 1. Sammanställa erfarenheter av det nuvarande resultatstyrningssystemet mellan undervisningsministeriet och universiteten. 2. Granska finansieringssystemets grunder för hur universitetens omkostnader bildas, så att hänsyn tas till de tidigare utgångspunkterna för utvecklingen av systemet, utvecklingen av examensstrukturen samt ökningen av universitetens nätbaserade verksamhet och externa finansiering. 3. Komma med förslag till utveckling av resultatstyrningssystemet mellan undervisningsministeriet och universiteten, särskilt i fråga om resultatavtalsförändring, uppställningen av resultatmål, uppföljningen och rapporteringen. Ändringarna som föreslås i syfte att utveckla styrningssystemet avser att stärka universitetens autonomi och lyfta fram den strategiska styrningen. Arbetsgruppen föreslår ändringar i den centrala universitetslagstiftningen. Med hjälp av dem skall universiteten erbjudas bättre möjligheter att sköta den samhällsrelaterade serviceuppgiften och att profilera sin egen verksamhet. Enligt förslaget skall resultatavtalen innehålla överenskommelser om de kvantitativa målen för högre högskoleexamina, doktorsexamina, nya studerande för lägre och högre högskoleexamen, internationellt personutbyte, studerande som övergår till examensinriktade studier via den öppna universitetsundervisningen och de kalkylerade helårsplatserna för studerande i den öppna universitetsundervisningen. Ämneslärarutbildningen föreslås bli avskild från de övriga målen för högre högskoleexamina inom området. För samhällsservice föreslås mål som beskriver verksamhetens karaktär till den del kvantitativa mål inte kan ställas upp. KOTA-databasen skall enligt förslaget utvecklas från att vara en statistikdatabas till ett datasystem till stöd för resultatstyrningen mellan undervisningsministeriet och universiteten så att rapporteringen i huvudsak sker elektroniskt. Arbetsgruppen föreslår att undervisningsministeriet årligen skall ge universiteten skriftlig återkoppling där de uppnådda resultaten och utvecklingsbehoven med tanke på de strategiska målen konstateras. Arbetsgruppen föreslår att universitetens omkostnader alltså bildas av den ordinarie basfinansieringen, den kompletterande finansieringen för riksomfattande uppgifter, riksomfattande program samt projekt- och resultatfinansiering. Basfinansieringen omfattar även en finansieringsdel för samhällsservice. Fyra reservationer har anmälts rörande promemorian.			
Nyckelord Styrning, utbildning, forskning, samhällsservice, utvärdering, kvalitet, resultatavtalsförfarande, omkostnader, basfinansiering, projektfinansiering, resultatfinansiering, riksomfattande uppgifter, riksomfattande program			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Promemoria av undervisningsministeriets arbetsgrupper 26:2002		ISSN 0359-761X	ISBN 952-442-151-8
Sidoantal 81	Språk Finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Universitetstrycket		Förlag Undervisningsministeriet	

OPETUSMINISTERIÖLLE

Opetusministeriö asetti 10.10.2001 projektin kehittämään ministeriön ja yliopistojen välistä tulosohjausjärjestelmää ja toimintamenorahoituksen muodostumis-perusteita sopimuskaudelle 2004-2006.

Työryhmän asettamiskirjeessä todettiin toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittämisen aiempina lähtökohtina olleen mm. seuraavien asioiden:

- Rahoitusjärjestelmä tukee valtakunnallisten korkeakoulupoliittisten tavoitteiden toteutumista.
- Rahoitusjärjestelmä on mahdollisimman yksinkertainen, läpinäkyvä sekä pitkäjänteisyyttä ja yliopistojen toiminnan laatua tukeva.
- Tavoitteiden ja määrärahojen välillä on selkeä yhteys.
- Tavoitteet sovitaan 3 -vuotiselle tulossopimuskaudelle ja määrärahoista päätetään vuosittain.
- Laskennallista perusrahoitusmallia kehitetään entistä selvemmin valtakunnalliseksi kehyksenjakomalliksi, jolla turvataan yliopistojen perustehtävät, opetus ja tutkimus.
- Perusrahoituksen tulee pysyä mahdollisimman vakaana ja olla suuruudeltaan merkittävä osa toimintamenoista. Vapaa perusrahoitus on yliopiston omassa päätösvallassa ilman korvamerkintöjä.
- Alojen poikkeava tutkintorakenne ja erilaiset kustannukset otetaan tarvittaessa huomioon kustannuskertoimissa.

Projektin tehtävänä oli:

1. Kerätä nykyisestä opetusministeriön ja yliopistojen välisestä tulosohjausjärjestelmästä saatuja kokemuksia.
2. Tarkistaa yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmän muodostumis-perusteet opetusministeriön muistion 18.2.2000 suuntaviivojen mukaisesti ottaen huomioon edellä esitetyt rahoitusjärjestelmän kehittämisen lähtökohdat, tutkintorakenteen kehittäminen sekä yliopistojen verkostomaisen toiminnan ja ulkopuolisen rahoituksen lisääntyminen.
3. Tehdä ehdotuksia opetusministeriön ja yliopistojen välisen tulosohjausjärjestelmän kehittämiseksi erityisesti tulossopimusmenettelyn, tulostavoitteiden asettamisen, seurannan ja raportoinnin osalta.

Projektiryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin ylijohtaja Arvo Jäppinen opetusministeriöstä ja jäseniksi rehtori Lauri Lajunen Oulun yliopistosta, rehtori Tapio Reponen Turun kauppakorkeakoulusta, rehtori Pekka Vapaavuori Sibelius-Akatemiasta, vararehtori Salme Näsi Jyväskylän yliopistosta, vararehtori Teuvo Pohjolainen Joensuun yliopistosta, vararehtori Marja Jylhä Tampereen yliopistosta, vararehtori Jarmo Partanen Lappeenrannan teknillisestä korkeakoulusta, hallintojohtaja Eila Rekilä Vaasan yliopistosta, kvestori Ilkka Hyvärinen Helsingin yliopistosta, suunnittelu- ja rahoituspäällikkö Tarja Särkkä Lapin yliopistosta sekä johtaja Markku Mattila ja opetusneuvos Hannele Hermunen opetusministeriöstä.

Projektiryhmän sihtereiksi määrättiin ylitarkastaja Jorma Karhu, opetusneuvos Anita Lehikoinen, ylitarkastaja Iiris Patosalmi ja opetusneuvos Ari Saarinen opetusministeriöstä. Projektiryhmän sihteerityössä avustivat tulossopimusten valmistelusta vastaavat virkamiehet yliopistoissa ja opetusministeriössä.

Opettajankoulututusta osana tulosohjausjärjestelmää selvitettiin erillisessä työjaostossa, jonka työskentelyyn osallistuivat projektiryhmän jäsenistä Hannele Hermunen (pj.), Marja Jylhä, Iiris Patosalmi, Teuvo Pohjolainen ja Eila Rekilä sekä projektiryhmän ulkopuolelta opetusneuvos Armi Mikkola opetusministeriöstä.

Projekti otti nimekseen yliopistojen tulosohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmä II. Projekti kokoontui 9 kertaa. Projektin työtä käsiteltiin yliopistojen rehtoreiden ja hallintojohtajien kokouksessa 14.3.2001 ja yliopistojen toiminta- ja taloussuunnittelusta vastaavien kokouksessa 5.-7.6.2002.

Professori Seppo Höltän (Tampereen yliopisto) johdolla toteutettiin lokakuun 2001 ja huhtikuun 2002 välisenä aikana yliopistojen rahoitusmallin ja tulosohjauksen arviointihanke. Tähän liittyi kansainvälinen katsaus rahoitusjärjestelmiin.

Projektiryhmä teetti laskentapäällikkö Soili Vasikaisella (Oulun yliopisto) ja erikoissuunnittelija Matti Hosialla (Teknillinen korkeakoulu) selvityksen yliopistojen koulutusaloittaisista kustannuksista.

Ammattikorkeakoulujen ohjauksen ja rahoituksen osalta työryhmä kuuli asiantuntijana opetusneuvos Hannu Sireniä opetusministeriöstä.

Projektin työn tukemiseksi järjestettiin 16.5.2002 yliopistojen tulosohjausjärjestelmää käsittelevä seminaari. Seminaarissa arvioitiin yliopistojen tulosohjausjärjestelmän muutoksia ja kehitystarpeita laajemmassa hallinnon ja kansallisen innovaatiojärjestelmän viitekehityksessä.

Saatuaan työnsä valmiiksi projekti luovuttaa muistionsa opetusministeriölle. Muistioon liittyy neljä eriävää mielipidettä.

Helsingissä 25.9.2002.

Arvo Jäppinen

Hannele Hermunen

Ilkka Hyvärinen

Marja Jylhä

Lauri Lajunen

Markku Mattila

Salme Näsi

Jarmo Partanen

Teuvo Pohjolainen

Eila Rekilä

Tapio Reponen

Tarja Särkkä

Pekka Vapaavuori

Jorma Karhu

Anita Lehikoinen

Iiris Patosalmi

Ari Saarinen

1. JOHDANTO.....	1
2. YLIOPISTOJEN TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄN NYKYTILA	3
2.1. TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄN KUVAUS.....	3
2.2. TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄSTÄ SAADUT KOKEMUKSET	6
3. YLIOPISTOJEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA	10
3.1. JULKISEN SEKTORIN OHJAUSJÄRJESTELMÄN KEHITTYMINEN	10
3.2. YLIOPISTOJEN TEHTÄVIEN LAAJENTUMINEN.....	11
3.3. KOULUTUSKYSYNNÄN MUUTOKSET	12
3.4. ULKOPUOLISEN RAHOITUKSEN LISÄÄNTYMINEN	12
3.5. ARVIOINNIN MERKITYKSEN VAHVISTUMINEN	13
3.6. KANSAINVÄLISTYMINEN.....	13
4. OHJAUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISTARPEET.....	15
4.1. SÄÄDÖSOHJAUS	15
4.1.1 Yliopistolaki.....	16
4.1.2 Kehittämislaki.....	17
4.1.3 Tutkintoasetukset.....	18
4.2. TULOSSOPIMUSMENETTELY.....	19
4.2.1 Tavoitteiden asettaminen.....	19
4.2.2 Seuranta ja raportointi	22
4.3. ARVIOINNIN ASEMA OHJAUSJÄRJESTELMÄSSÄ	23
5. YLIOPISTOJEN TOIMINTAMENOJEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISTARPEET	26
5.1. BUDJETTIRAHOITUS JA TÄTÄ TÄYDENTÄVÄ ULKOPUOLINEN RAHOITUS	27
5.2. PERUSRAHOITUS.....	29
5.2.1 Perusrahoitukseen sisältyvät osiot.....	29
5.2.2 Tulosalueittaiset kustannukset.....	30
5.2.2.1 Koulutuksen ja tutkimuksen suhde	30
5.2.2.2 Kustannuskertoimet	32
5.2.2.3 Aikuiskoulutus.....	34
5.2.3 Perusrahoituksen kehittämishaasteet	36
5.2.4 Perusrahoituksen muodostuminen vuosina 2004-2006	41
5.3. VALTAKUNNALLISET TEHTÄVÄT JA VALTAKUNNALLISET OHJELMAT	42
5.4. HANKERAHOITUS.....	46
5.5. TULOSELLISUUSRAHOITUS	48
5.6. TOIMINTAMENORAHOITUKSEN JAKAUTUMINEN	53
6. TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	55
6.1. OHJAUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN.....	55
6.2. TOIMINTAMENORAHOITUKSEN MUODOSTUMISPERUSTEET	58

ERIÄVÄT MIELIPITEET

KIRJALLISUUTTA

LIITTEET

Liite 1. Työryhmän ehdottamat säädösmuutokset

Liite 2. Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvia ongelmia ja niiden korjaamista
selvittäneen selvitysmiehen ehdotukset

1. Johdanto

Opetusministeriön ja yliopistojen välistä ohjausta on kehitetty 1990 -luvulla valtionhallinnon yleistä kehitystä seuraten tulostavoitteilla ohjaamisen suuntaan. Yliopistobudjetin laadintamenettelyjen muutos alkoi vuonna 1994 toimintamenobudjetointiin siirryttäessä. Vuoden 1997 talousarviossa aloitettiin asteittainen siirtyminen laskennalliseen perusrahoitukseen yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmän ehdotusten pohjalta (OPM 37:1995 ja 36:1996). Vuosina 2001-2003 käytettävä tulosohjausjärjestelmä ja rahoitusmalli perustuvat opetusministeriön ja yliopistojen yhteisen rahoitusprojektin esityksiin (OPM 20:1998) ja niistä saatuihin lausuntoihin.

Valtion keskushallintohankkeessa tehtyjen selvitysten perusteella tulosohjauksen kehittämisessä on syytä keskittyä tulosvastuuajattelun vahvistamiseen ja ministeriöiden tulosohjausroolin terävöittämiseen. Opetusministeriön ja yliopistojen välisen tulosohjausjärjestelmän uudelleen arviointia on kiirehtinyt myös eduskunta. Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tehnyt ehdotuksia ministeriön ja yliopistojen välisen tulosohjausjärjestelmän kehittämiseksi sekä siitä, millaiset toimintamenorahoituksen muodostumisperusteet tulisi olla käytössä sopimuskaudella 2004-2006.

Käynnissä on useita kehittämishankkeita (esim. tutkintorakenteen kehittäminen, korkeakoulujen alueellisen vaikuttavuuden vahvistaminen ja opetushallinnon koulutusluokituksen uudistaminen), jotka liittyvät suoraan tai välillisesti työryhmän toimeksiantoon. Työryhmä on ottanut nämä huomioon ehdotuksia tehdessään siinä määrin kuin se on ollut mahdollista. Esimerkiksi opetushallinnon koulutusluokitusta ollaan uudistamassa, jotta ammatillisesti eriytyvää koulutusjärjestelmää voitaisiin tarkastella nykyistä paremmin kokonaisuutena. Yliopistojen osalta uudistaminen merkitsee ensi vaiheessa haasteita tilastointi- ja seuranta-järjestelmien kehittämiseen. Vielä ei ole olemassa selkeää käsitystä, missä määrin uudistaminen vaikuttaa tai sen pitäisi vaikuttaa yliopistojen ohjaukseen (tutkintoasetukset, tutkintotavoitteiden asettaminen, koulutusaloittaiset kustannuskertoimet jne.). Työryhmä on ottanut lähtökohdakseen nykyisen koulutusalarakenteen.

Luvut kaksi ja kolme ovat taustaa työryhmän varsinaisille ehdotuksille. Toisessa luvussa on kuvattu ministeriön ja yliopistojen välisen tulosohjausjärjestelmän keskeiset piirteet sekä näihin liittyvät kehittämistarpeet. Pääosa kehittämistarpeista on tullut esille yliopistojen tulosohjauksen ja rahoitusmallin arviointihankkeen yhteydessä. Luvussa kolme on kuvattu yliopistojen toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia, jotka on otettava huomioon tulosohjausjärjestelmää kehitettäessä.

Luvussa neljä esitetään muutosehdotukset, joita työryhmä pitää tarpeellisena opetusministeriön ja yliopistojen välisen ohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään yliopistojen autonomian vahvistamiseen ja strategisen ohjauksen painottamiseen.

Luvussa viisi esitetään muutosehdotukset, joita työryhmä pitää tarpeellisena yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi. Luvussa on käsitelty myös rahoitusjärjestelmän kannalta yksityiskohtaisemmin aiemmissa luvuissa esitettyjä kehittämishaasteita. Lähtökohtana ehdotuksissa on pidetty jatkuvuuden turvaamista ja vain olennaisten muutostarpeiden sisällyttämistä malliin. Kaikkia muutostarpeita ei voida ottaa huomioon heikentämättä mallin läpinäkyvyyttä.

Lukuun kuusi on koottu työryhmän keskeiset ehdotukset.

2. Yliopistojen tulohjausjärjestelmän nykytila

2.1. Tulohjausjärjestelmän kuvaus

Opetusministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta sekä ohjauksesta. Opetusministeriön ja yliopistojen välisen ohjausjärjestelmän keskeiset osat ovat määräraha-, säädös- ja informaatio-ohjaus. Toimeenpanon kannalta tärkeitä ovat opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimukset ja seurantajärjestelmät, erityisesti KOTA -tietokanta. Yksityiskohtaisesti nykyisen tulohjausjärjestelmän tunnuspiirteet on esitetty aikaisemmin rahoitusjärjestelmää pohtineiden työryhmien raporteissa (Opetusministeriön työryhmien muistiot 37:1995, 36:1996, 39:1996 ja 20:1998).

Tavoitteiden asettaminen. Opetusministeriön tulohjauksella ja tavoitteiden asettamisella pyritään edistämään niitä keskeisiä tavoitteita, joita koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiselle on asetettu hallitusohjelmassa, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa, opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa sekä muissa strategisissa erillisohjelmissa. Yliopistojen tulohjauksen kehittämisen ja tavoitteiden asettamisen yleisenä lähtökohtana on sopimuskaudella 2001-2003 ollut:

- turvata toimintaedellytykset alueellisesti kattavalle yliopistolaitokselle,
- strateginen ohjaus, jossa korostetaan arvioinnin roolia toiminnan kehittämisessä,
- tukea yliopistojen strategioita ja profiloitumista,
- yliopistojen toiminnan korkea laatu, vahvistunut yhteiskunnallinen ja alueellinen vaikuttavuus sekä toiminnan taloudellisuus ja tuottavuus.

Opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa sovitaan määrällisistä ja laadullista tavoitteista, tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavista voimavaroista, tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista sekä toiminnan edelleen kehittämisestä. Kauden 2001-2003 tulossopimuksissa määrällisiä tavoitteita on asetettu ylemmille korkeakoulututkinnoille, tohtorin tutkinnoille, kansainväliselle opiskelijavaihdolle, avoimen yliopisto-opetuksen laskennallisille kokovuotisille opiskelijapaikoille sekä avoimen yliopisto-opetuksen väylän kautta tutkinto-opiskeluun siirtyville. Tutkintotavoitteet on asetettu koulutusaloittain.

Yliopistojen tulostavoitteet on asetettu kolmivuotiskaudelle. Välivuosina tavoitteet vahvistetaan ja sovitaan tulevan vuoden resursseista. Opetusministeriö tuottaa joka kolmas vuosi tilastojulkaisun, jossa kuvataan keskeisten tulostavoitteiden saavuttamista käytettävissä olevin tilastotiedoin. Tämä ja muu seuranta-aineisto yhdessä valtioneuvoston strategisten painotusten kanssa toimivat pohjana myös seuraavan tulossopimuskauden tavoitteita asetettaessa.

Rahoitusjärjestelmän keskeiset tunnuspiirteet. Yliopistojen perusrahoitus muodostuu laskennallisen mallin perusteella. Perusrahoitusta täydentää valtakunnallisten ja alueellisten tehtävien rahoitus, hankerahoitus sekä tuloksellisuusrahoitus. Valtakunnallisten ohjelmien lisäksi valtakunnallista rahoitusta on sopimuskaudella myönnetty erillisten valtakunnallisten tehtävien, alueellisten kehittämiskeskusten, yhteiskunnallisen palvelutoiminnan, verkostojen sekä taiteellisen toiminnan perusteella.

Hankerahoituksella on tuettu sopimuskaudella lähinnä koulutuspoliittisesti ja yliopistojen profiloitumisen kannalta keskeisiä hankkeita.

Tuloksellisuusrahoitus on määräytynyt erillisten tuloksellisuuskriteereiden perusteella, joita sopimuskaudella ovat olleet tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan laatu (tutkimuksen huippuyksiköt, Suomen Akatemia rahoitus, muu ulkopuolinen tutkimusrahoitus ja taiteellisen toiminnan huippuyksiköt), koulutuksen laatu, tehokkuus ja vaikuttavuus (koulutuksen laatuysiköt, aikuiskoulutuksen laatuylipistot, opintojen kulku sekä työllistyminen) sekä yliopistokohtaiseen arvioon perustuva tuloksellisuusrahoitus. Tulossopimuskaudella 2001-2003 tavoitteena on ollut suunnata rahoitusta mahdollisimman paljon perusrahoitukseen.

Tulossopimusprosessi. Tulossopimusmenettely ja siihen liittyvä tulostavoitteiden asettaminen käynnistyy kehysvalmistelun jälkeen kesäkuussa (vuosi n-2), kun ministeriö lähettää yliopistoille tulossopimusten valmisteluohjeet, josta käyvät ilmi mm. painopistealueet sekä käytännön ohjeet tulossopimusprosessin läpiviemiseksi. Osana tulosohtajausta opetusministeriön ja yliopistojen välillä pidetään valmistelevia seminaareja ja muita tilaisuuksia ennen varsinaisia tulossopimusneuvotteluja. Yliopistot lähettävät tulossopimusaineistot opetusministeriöön helmikuussa (vuosi n-1). Samaan aikaan valmistuvat myös KOTA - tietokannan tiedot tulossopimusvalmisteluja varten. Maaliskuussa ennen varsinaisia tulosneuvotteluja opetusministeriö lähettää sopimusluonnoksen yliopistoille. Yliopistot antavat siitä palautteensa ministeriölle vielä ennen varsinaisia tulosneuvotteluja. Tulosneuvottelut käydään huhtikuussa. Tulossopimukset lähtevät allekirjoitettavaksi yliopistoille, kun eduskunta on hyväksynyt talousarvion (vuodelle n).

Tulosohjauksen aikataulu

Kesäkuu	<u>Opetusministeriön tulosneuvottelu- ja raportointiohje yliopistoille koskien vuotta n+2</u>
Marraskuu	<u>Opetusministeriön ja yliopistojen johdon välinen seminaari</u> Tulosohjaukseen sisältyy vuoden aikana myös muuta informaatio-ohjausta kuten dekaanikokoukset ja hallinnon eri sektoreiden neuvottelupäivät
Tammikuu	<u>Yliopistotilastojen päivitys KOTA -tietokantaan</u> Tietokannan tilastotiedot mahdollistavat yliopiston toiminnan vertailun toisiin yliopistoihin sekä antavat kokonaiskuvan yliopistolaitoksen toiminnasta
Helmikuu	<u>Yliopistojen tulossopimustarjoukset opetusministeriöön</u> Sisältää myös TTS:n ja toimintakertomusluonnoksen
Maaliskuu	<u>Opetusministeriön tulossopimusluonnos yliopistoille ja yliopistojen palaute ministeriön esityksestä</u> <u>Yliopistojen toimintakertomukset opetusministeriöön</u>
Huhtikuu	<u>Ministeriön ja yliopistojen väliset tulosneuvottelut</u>
Toukokuu	<u>Tulossopimukset tarkistettavaksi yliopistoille</u>
Syyskuu	<u>Talousarvioesitys ja siinä esitetyt yliopistolaitoksen alustavat tavoitteet Eduskunnalle</u> <u>Opetusministeriön kirjallinen palaute yliopistoille</u>
Joulukuu	<u>Eduskunta hyväksyy talousarvion</u> <u>Tulossopimukset allekirjoitetaan</u>

Seuranta ja raportointi. Opetusministeriön ja yliopistojen välisessä tulosohjausmenettelyssä tulosseuranta toteutetaan pääosin tilinpäätöksen ja KOTA -tietokannan avulla.

Tilinpäätöksessä yliopistojen velvollisuus on antaa oikeat ja riittävät tiedot yliopiston taloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Tilinpäätös koostuu yliopistojen tilinpäätöslaskelmista ja niiden liitteenä annettavista tiedoista sekä toimintakertomuksesta. Yliopistot laativat tilinpäätökset vuosittain varainhoito-vuotta seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä.

Yliopistojen toimintakertomuksen tulee sisältää toiminnan tuloksellisuuden kuvaus tunnuslukuineen ja vertailut tulostavoitteisiin. Toimintakertomuksen on edellytetty sisältävän tilinpäätöksen laskelmien tarkastelun, joka edesauttaa johdopäätösten tekemistä yliopistojen toiminnan tuloksellisuuden ja talouden kehi-

tyssuunnista. Toimintakertomus voidaan tarvittaessa laatia muusta tilinpäätöksestä poiketen maaliskuun loppuun mennessä.

KOTA -tietokanta on kehitetty tukemaan yliopistojen ja ministeriön tietotarpeita. Ministeriöllä on KOTA -tietokannan ja Tilastokeskuksen kanssa tehdyn sopimuksen kautta käytettävissään runsaasti tilastoaineistoa tulosseurannan tukemiseksi. Lisäksi ministeriö pyytää vuosittain erillisraportteja valtakunnallisten ohjelmien ja hankkeiden toteutumisesta. Yliopistojen toimintakertomukset ja KOTA -tietokanta ovat tärkeitä tiedonlähteitä siksi, että niiden perusteella opetusministeriö ja valtioneuvosto välittävät omien kertomustensa muodossa tietoja opetusministeriön hallinnonalan tavoitteiden saavuttamisesta eduskunnalle.

Ministeriö arvioi ja analysoi omalta osaltaan yliopistojen toimintaa ja tulostavoitteiden toteutumista kaikkien edellä mainittujen seuranta-aineistojen pohjalta. Opetusministeriö hyödyntää yliopistojen tilinpäätöksiä yliopistoille tulosneuvottelujen yhteydessä annettavassa suullisessa palautteessa sekä laatiessaan hallinnonalan toimintakertomusta ja muita seuranta-asiakirjoja. Vuonna 2002 opetusministeriö antaa ensimmäisen kerran yliopistoille kirjallisen palautteen mm. yliopistojen tavoitteiden toteutumisesta ja strategisista kysymyksistä.

Valvonta ja tarkastus. Valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista valvovat eduskunnan valitsevat valtioneuvoston tarkastajat ja eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Yliopiston johdon on huolehdittava sisäisestä valvonnasta ja sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

2.2. Tulosohejausjärjestelmästä saadut kokemukset

Suomessa on viime vuosikymmenien aikana vahvistettu yliopistojen autonomiaa säädös- ja budjettiohejausta väljentämällä. Yliopistojen sisäisten hallintosäätöjen muutoksilla päätösvaltaa on edelleen siirretty hallitukselta rehtoreille ja tiedekunnille sekä tiedekunnissa dekaaneille. Yliopistoissa tulosjohtamista täydentämään on enenevässä määrin otettu käyttöön myös laatu- ja prosessijohtamiseen liittyviä käytänteitä.

Yliopistojen strateginen ote toiminnan kehittämisessä on yleisesti ottaen parantunut. Yliopistot ovat määritelleet missioissaan, tavoitteenasetteluissaan ja yliopistostrategioissaan aiempaa konkreettisemmin tehtäviään yliopistokentässä. Useissa yliopistoissa johtamisen tueksi on luotu säännölliset sisäiset tulosneuvottelujärjestelmät, joissa sovitaan yksiköiden tavoitteista ja resursseista. Yliopistojen sisäiset tulosneuvottelut auttavat osaltaan yliopistoyhteisön sitouttamisessa ministeriön kanssa tehtäviin tulossopimuksiin. Pääosa ministeriön kanssa sovitusta tavoitteista on viety yliopistoissa vielä konkreettisemmalle tasolle.

Yliopistojen perusvoimavaroista sitoutuu edelleen valtaosa palkkaus- ja kiinteistökustannuksiin. Toimitilojen osalta yliopistot ovat yleensä sitoutuneet 15 vuoden vuokrasopimuksiin, joten lyhyellä aikavälillä henkilöstöpolitiikalla on keskeinen asema yliopistojen toimintaa kehitettäessä. Tässä onnistuminen ei riipu yk-

sinomaan yliopistojen virkamiesjohdosta. Tulosohjausta arvioitaessa tuleekin ottaa riittävästi huomioon yliopistojen säädöksiin perustuva kollegiaalinen päätöksentekomenettely ja akateemisen itseohjautuvuuden vaatimukset.

Yliopistojen tulosohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän työhön liittyen käynnistettiin professori Höltän johdolla syksyllä 2001 erillinen yliopistojen tulosohjauksen ja rahoitusmallin arviointihanke. Hankkeessa selvitettiin yliopistojen kokemuksia tulosohjauksesta ja rahoitusmallista haastatteleamalla yliopistojen rehtoreita ja hallintojohtajia sekä tekemällä kysely dekaaneille ja laitosjohtajille. Tämän lisäksi koottiin tietoa muutamien maiden yliopistojen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmistä.

Tulosohjauksen ja siihen liittyvien sopimuskäytäntöjen kautta yliopistoja on voitu kehittää yhteisten tavoitteiden suunnassa. Ohjauksen voi katsoa ainakin välillisesti vaikuttaneen tutkintomäärien kasvamiseen, yliopistojen kansainvälistymiseen ja tutkimuksen tason nousuun. Höltän selvityksessä tulosohjauksen ja rahoitusmallin nähtiin vaikuttaneen myös akateemisen yhteisön arvoihin. Positiivisena nähtiin mm. opiskelijoiden aiempaa parempi huomiointi, kustannus- ja tulostietoisuuden lisääntyminen sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja strategisen kehittämisen korostuminen. Samanaikaisesti yhteisöllisyyden ylläpitäminen on vaikeutunut kilpailun lisääntyessä. Hallinnollisen työn nähtiin lisääntyneen erityisesti seurantaan liittyvien velvoitteiden kautta. Lisäksi osa katsoi ohjaus-elementtien suunnan liaksi toimintayksiköiden päätöksentekoa.

Selvityksessä nousi esille tulosohjausjärjestelmään ja rahoitusmalliin liittyviä kehittämistarpeita. Yliopistojen edustajat esittivät kuitenkin hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, mihin suuntaan kehittämisen tulisi johtaa. Kehittämistarpeet liittyivät erityisesti ohjausjärjestelmän joustavuuden ja reagoivuuden lisäämiseen sekä yliopistojen autonomian vahvistamiseen.

Selvityksen perusteella yliopistojen tulosohjauksen ja rahoitusmallin perusrakenne on pääosin toimiva mahdollistaen perustehtäville asetettujen tavoitteiden toteuttamisen sekä koulutus- ja tutkimuspoliittisesti merkittävien valtakunnallisten hankkeiden hoitamisen. Yliopistot näkivät, että kehittämisen lähtökohtana tulee olla dynaaminen rahoitusmalli, joka selkeästi tukee yliopistojen strategista toimintaa. Yliopistojen autonomiaa tulee lisätä erityisesti perusrahoituksen osuutta kasvattamalla. Tämän nähdään edellyttävän ennen kaikkea rahoituskehityksen kasvattamista nykyisestä. Lisäksi rahoitusmallin elementtien välistä suhdetta tulee arvioida uudelleen esimerkiksi siten, että valtakunnallisen rahoituksen määrää supistetaan ja siirretään vapautuvia voimavaroja perusrahoitukseen. Toisaalta yliopistot pitivät valtakunnallisen rahoituksen merkitystä rahoitusmallissa korkeakoulupoliittisten tavoitteiden ja prioriteettien asettamisen kannalta edelleen välttämättömänä.

Rahoitusmallin eri osioihin ja näiden rakenteeseen yliopistot olivat verrattain tyytyväisiä. Laskennallisen mallin osalta tutkintotavoitteiden ja toteutumisen elementit ovat mallissa perusteltuja. Sen sijaan laatutekijä tulisi saada malliin entistä voimallisemmin mukaan. Tällaisiksi vaihtoehtoisiksi nähtiin mm. tutkimuksen laadun ja arviointien hyödyntämisen kytkeminen tiukemmin osaksi rahoitusmallia. Esiin nousi kuitenkin valtionohjauksen ja akateemisen yhteisön ohjauksen

yhteensovittamisen ongelma. Kansallista arviointijärjestelmää luotaessa laadun arviointi ja säätely haluttiin jättää nimenomaisesti akateemisen yhteisön autonomian piiriin kuuluvaksi, samalla kun ministeriö suoraa valtionohjausta käyttävänä instituutiona on keskittynyt ennen muuta määrälliseen sääteilyyn.

Koulutuksen ja tutkimuksen välistä tasapainoa pidettiin mallissa hyvänä, ja rahoitusmallin katsottiin korostavan humboldtilaista opetuksen ja tutkimuksen yhteyttä ja yliopistojen erityislaatuista yhteiskunnassa. Osa yliopistojen edustajista näki kuitenkin koulutuksen osuuden mallissa korostuvan liikaa tutkimuksen osuuden kustannuksella.

Laajuustekijää pidettiin nykyisen mallin kannalta välttämättömänä, mutta useissa tapauksissa ongelmallisena erityisesti siksi, että laajuustekijän avulla tuetaan ennen kaikkea vallitsevan tilanteen ylläpitämistä.

Tutkintojärjestelmässä tapahtuvat muutokset nähtiin keskeisinä muutostekijöinä, jotka on otettava huomioon ohjausjärjestelmää ja laskennallista mallia kehitettäessä. Erityisesti alemman tutkinnon asema osana kaksiportaista tutkintojärjestelmää on arvioitava rahoitusjärjestelmän ja laskennallisen mallin kehittämisen näkökulmasta, mikäli kaksiportaiseen järjestelmään siirrytään yliopistojen tutkintojärjestelmässä.

Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat nousivat kartoituksessa voimakkaasti esille erityisesti valtionohjauksen ja markkinaohjauksen yhteensovittamisen näkökulmasta. Ongelmat liittyvät mm. vuokranmääräytymisperusteiden ja vuokrien huomioonottamiseen määrärahoissa, investointien rahoitustapaan ja sen vuokravaikutuksiin yliopistoissa, rakennusvarallisuuden käsittelyyn Senaatti-kiinteistöjen sisällä sekä investointien ohjauksen toimivuuteen.

Yliopistot katsoivat, etteivät asetetut tavoitteet ja rahoitusmalli kata yliopistojen koko toimintaa, jolloin ulkopuolelle jäävä toiminta kärsii tästä. Yksi selkeimmin kartoituksessa esille nousseista kehittämistarpeista oli alueellisen tehtävän ja yhteiskunnallisen palvelutehtävän nykyistä vahvempi mukaan ottaminen rahoitusmalliin. Vaihtoehtoisina toimintatapoina nostettiin esille yhteiskunnallisen palvelutehtävän huomioiminen perusrahoituksessa, jolloin tuettaisiin samalla yliopistojen autonomian lisäämistä. Toisaalta yhteiskunnallinen palvelutehtävä nähtiin mahdolliseksi sisällyttää myös osaksi tuloksellisuus- tai hankerahoitusta tai valtakunnallisia tehtäviä, jolloin korostettaisiin erityisesti valtionohjauksen roolia alueellisten tehtävien rahoituksessa. Yliopistojen edustajien käsitykset näistä kahdesta vaihtoehdosta kuitenkin hajaantuivat.

Nykyisen tulosohjausjärjestelmän hengen mukaisesti yliopistot näkivät ulkopuolisen rahoituksen pääasiassa tukevan yliopiston perustehtäviä. Lisääntyvä ulkopuolisen rahoituksen määrä kuitenkin edellyttää selkeitä pelisääntöjä ja tarvittaessa lainsäädännön tarkistuksia, jotta toiminta tältä osin on yliopistojen kannalta joustavaa ja kannustavaa. Kartoituksen pohjalta kävi lisäksi ilmi, että yliopistojen sisäisessä toiminnassa on ulkopuolisen rahoituksen osalta jäykkyyttä, mikä estää joustavien toimintatapojen toteuttamisen. Tällaisia olivat mm. hitaasti muuttuvat ajattelutavat yliopistojen sisällä, epätarkka rajankäynti perustehtävien ja palvelutehtävien välillä sekä overhead-politiikan epäselvät pelisäännöt. Ra-

hoittajatahoilla on myös osin toisistaan poikkeavia tavoitteita, mikä monimutkaistaa yliopistoihin kohdistuvaa ohjausta.

Selvityksen mukaan yliopistot kokivat verkostot pääosin välttämättöminä ja tarpeellisina, ja niiden katsottiin lisäävän joustavaa toimintaa yliopistojen välillä. Osa yliopistoista kuitenkin suhtautui varauksellisesti niiden toimivuuteen käytännössä. Parhaiten nähtiin toimivan yliopistojen itsensä aloitteesta organisoituneet verkostot. Osa yliopistoista katsoi, ettei rahoitusmalli tue yhteistyömuotojen syntymistä yliopistojen välillä.

Yliopistojen tulosohjauksen kehittämiseen on ottanut kantaa myös Valtiontalouden tarkastusvirasto omissa tarkastuskertomuksissaan. Tarkastusviraston kriittiset huomiot liittyvät erityisesti tulostavoitteiden asettamiseen ja toiminnan tuloksellisuudesta raportointiin.

3. Yliopistojen toimintaympäristön muutoksia

3.1. Julkisen sektorin ohjausjärjestelmän kehittyminen

Yliopistojen toimintaympäristössä on tapahtunut lyhyessä ajassa niin merkittäviä muutoksia, että on tarpeen harkita, miten ja missä määrin ne tulisi ottaa huomioon tulosohjausjärjestelmän kokonaisuutta kehitettäessä. Toimintaympäristöä tarkasteltaessa korostuu ohjausjärjestelmän keskeisenä haasteena julkisen vallan ohjauksen, yliopistojen oman autonomian ja markkinaohjautuvuuden yhteensovittaminen. Tämä on heijastunut myös tulosohjausjärjestelmästä saatuihin kokemuksiin.

Tulosohjausjärjestelmää tarkasteltaessa on katsottava, ovatko järjestelmän eri elementit ja niiden ohjaava vaikutus keskenään tasapainossa ja keskittykö ohjaus yliopistolaitoksen kannalta strategisesti merkittäviin seikkoihin. Samoin on selvitettävä voidaanko ohjausjärjestelmää kehittää siten, että se nykyistä paremmin tukee myös kunkin yliopiston oman strategian toteuttamista.

Yliopistojen autonomiaa on vahvistettu säädös- ja budjettiohjausta väljentämällä. Samaan aikaan yliopistojen toiminnalle on valtion taholta asetettu uusia vaatimuksia niin toiminnan laajuuden, vaikuttavuuden kuin sisällönkin suhteen. Poliittisella tavoitteenasettelulla on ollut suuri merkitys myös yliopistojen ohjauksessa. Poliittisen tason ohjaus toteutuu erityisesti hallitusohjelman ja valtioneuvoston hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman kautta.

Markkinaohjauksen elementtejä ohjausjärjestelmään sisältyy mm. valtion asettamana Senaatti-kiinteistöjen ja tuloksellisuusrahoituksen kautta sekä ulkopuolisen rahoituksen lisääntymisen kautta. Täydennyskoulutus toimii kokonaan markkinaehtoisesti sen jälkeen, kun täydennyskoulutuksen tukirahasta luovutaan vuonna 2003.

Yliopistojen ohjausjärjestelmän uudistaminen on ollut osa koko julkisen hallinnon uudistamista. Julkisen hallinnon roolia on Suomessa kehitetty kontrolloivasta koordinoivaan ja toiminnan edellytysten luomisen suuntaan. Samalla strategisen ohjauksen merkitystä on korostettu. Yliopistojen tulosohjausta on kehitetty samaan suuntaan. Valtio on asettanut yliopistoille strategiseksi katsottuja yhteisiä tavoitteita, kun taas yliopistoilla on toimintavapaus päättää tarvittavista toimenpiteistä.

Julkisen hallinnon kehittämisen viitekehyksessä on tarpeen päättää, miten yliopistojen erityisluonteisuutta voidaan tukea ja niiden asemaa innovaatiojärjestelmässä vahvistaa ohjausjärjestelmän keinoin. Uuden tiedon tuottamisen ja levittämisen merkitys Suomen taloudellisessa ja sosiaalisessa hyvinvoinnissa tulee tulevana vuosina entisestään korostumaan. Uuden teknologian käyttöönotto ja sitä kautta tuleva työn tuottavuuden parantaminen edellyttävät uutta luovaa toimintaa innovaatiojärjestelmältä. Tämän ohella yliopistoilla on ainutlaatuinen kulttuurinen ja sivistyksellinen tehtävä, jonka edellytysten turvaaminen on pitkälti juuri julkisen vallan tehtävä.

Valtion keskushallintouudistuksessa pyritään vahvistamaan valtioneuvoston roolia hallinnonalojen rajat ylittävän horisontaalisen yhteistyön koordinoijana. Valtioneuvoston tasolla tämä merkitsee ns. ohjelmapohjaisen politiikan vahvistumista. Kehitys vahvistaa myös yliopistojen verkottumisen tärkeyttä ja vuorovaikutusta muun yhteiskunnan kanssa. Samoilla alueilla yliopistojen kanssa toimivien tutkimuslaitosten ohjaus tapahtuu muiden ministeriöiden toimesta. Tältä osin tarvitaan lisääntyvää yhteistyötä ministeriöiden välillä resurssien tarkoituksenmukaisen hyödyntämisen mahdollistamiseksi. Konkreettisena esimerkkinä ministeriöiden, maakunnallisten toimijoiden ja yliopistojen yhteistyötarpeesta on uuden aluekehityslain mukaisten maakuntaohjelmien huomioon ottaminen toiminnan suunnittelussa.

Opetusministeriön ja yliopistojen välisessä ohjaussuhteessa lähtökohtana on ollut instituutiokohtainen ohjaus, esimerkiksi valtakunnallisia verkostoja varten ei ole olemassa omaa ohjausjärjestelmää. Verkostomainen yhteistyö on edennyt tieteenalapohjaisesti tai työelämälähtöisesti ja sitä on yritetty sopeuttaa normaaliin yliopistohallintoon. Yliopistojen ja muiden koulutusinstituutioiden ja yritysten välinen verkostomainen yhteistyö laajenee varmasti tulevaisuudessa mm. alueellisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi ja resurssien käytön täysimääräiseksi hyödyntämiseksi. Ohjausjärjestelmän kokonaisuudesta päätettäessä tämä on otettava huomioon.

3.2. Yliopistojen tehtävien laajentuminen

Yliopistojen tehtävät ovat viime vuosien aikana moninaistuneet. Nykyisin yliopistojen tehtävistä voidaan erottaa ainakin kolme osa-aluetta: tutkimus, opetus ja yhteiskunnalliset palvelutehtävät. Kaksi ensimmäistä perustuu yliopistolakiin; viimeksi mainittu on kuitenkin nopeimmin kasvanut tehtäväalue 1990-luvulla. Yhteiskunnallisiin palvelutehtäviin katsotaan yleensä kuuluvaksi erityisesti tutkimustulosten ja osaamisen hyödyntäminen, toiminnan vaikuttavuuden vahvistaminen sekä alueellisen kehityksen tehtävät ja monet aikuiskoulutuksen muodot.

Tasapainoisen alueellisen kehityksen näkökulmaa on tällä hallituskaudella painotettu voimakkaasti. Nykyinen yliopistoverkko on alueellisesti varsin kattava. Yliopistojen alueellinen läsnäolo sinänsä ei riitä, vaan on haettava uusia keinoja alueellisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Yhtä aikaa alueellisen painotuksen kanssa ovat vahvistuneet myös vaatimukset yliopistojen kansainvälisen toiminnan lisäämisestä. Alueellisuuden, kansallisten ja kansainvälisten tavoitteiden yhteensovittaminen on erilaisista tarpeista ja tavoitteista johtuen vaikea tehtävä: tutkimuksen huipulle pääseminen saattaisi edellyttää voimavarojen keskittämistä, mutta alueellisen kehityksen tasapainottaminen edellyttää yliopistoilta alueellista rakennetta ja toimintatapaa. Uusien koulutusalojen aloittaminen yksittäisissä yliopistoissa voi olla alueellisesti erittäin perusteltua, vaikka korkeakoululaitoksen kannalta tällaista tarvetta ei olisikaan.

3.3. Koulutuskysynnän muutokset

Viime vuosien aikana on yliopistoissa toteutettu useita koulutuksen määrällisiä laajennuksia, jotka ovat johtuneet työmarkkinoiden tarpeista. Näitä ovat olleet mm. tietoteollisuusohjelma, liiketoimintaosaamisen vahvistaminen sekä opettaja- ja lääkärikoulutuksen laajentamiset. Vahvasti tutkintotavoitteisiin pohjautuva rahoitusmalli ei aina ole osoittautunut riittävän joustavaksi työkaluksi tällaisissa tilanteissa, vaikka tutkintotavoitteellisuudella onkin korostettu sitä, että yliopistojen keskeinen tehtävä on tuottaa osaavaa työvoimaa yhteiskunnan taloudellisiin, kulttuurisiin ja sosiaalisiin tarpeisiin.

Nykyisellä tulosohjausjärjestelmällä on ohjattu voimakkaasti kasvavaa yliopistolaitosta. Uusien opiskelijoiden määrä on viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana kasvanut noin 20 %. Väestöennusteiden valossa näyttäisi siltä, että tarvetta sisäänottojen kasvattamiseen ei ole, jos korkeakoulutarjonnan suhteellista osuutta ei haluta lisätä tai siirtää painopistettä yliopistollisen koulutuksen suuntaan.

Ikäluokkien pieneneminen ei vielä pitkään aikaan näy yliopistoihin kohdistuvassa koulutuskysynnässä, sillä yliopistot ovat säilyttäneet vetovoimansa suomalaisten nuorten keskuudessa. Sen sijaan työvoimasta poistuvien määrän suuruus vaikuttaa kehittämistoimenpiteisiin kaikilla koulutusaloilla. Tämä yhdessä koulutuksellisen tasa-arvon tavoitteen ja elinikäisen oppimisen periaatteen käytäntöön saattamisen kanssa lisää yliopistoihin kohdistuvaa aikuiskoulutuskysyntää. Koko aikuiskoulutusjärjestelmää selvittänyt parlamentaarinen työryhmä piti erityisesti korkeakoulutasoisen aikuiskoulutuksen kehittämistä keskeisenä. Tämä lisää paineita aikuisille, työssäoleville suunnattuihin koulutusjärjestelyihin myös yliopistoissa. Samalla avoimen yliopiston merkitys tutkintoon johtavana väylänä tulee vahvistumaan ainakin joillakin aloilla.

Yliopistoverkon jatkuva rakenteellinen kehittäminen ja koulutustarpeen muutosten huomioiminen edellyttävät yliopistojen sisäisen johtamisen vahvistamista.

3.4. Ulkopuolisen rahoituksen lisääntyminen

Yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyy osaltaan yliopistojen ulkopuolinen rahoitus. Ulkopuolinen rahoituksen määrä ja osuus yliopistojen kokonaisrahoituksessa on viime vuosien aikana kasvanut nopeasti. Suuri osa ulkopuolisen rahoituksen kasvusta selittyy kansallisesti kilpaillun tutkimusrahoituksen lisääntymisellä. Suomen Akatemian ja Tekesin merkitys yliopistojen kokonaisrahoituksessa on kasvanut merkittävästi, mikä on osaltaan parantanut tutkimuksen laatua ja relevanssia. Ulkopuolinen rahoitus on ollut yliopistojen toiminnan kehittymisen kannalta erittäin tärkeää. Ilmiöön liittyy kuitenkin myös ongelmia. Eri tieteenalat ovat kovin erilaisessa asemassa ulkopuolisen rahoituksen suhteen. Ulkopuolinen rahoitus on aina määräaikaista, mikä aiheuttaa ongelmia yliopistojen pitkäjänteiselle toiminnalle erityisesti henkilöstöpolitiikan osalta. Ulkopuolinen rahoitus on usein myös tiettyyn tarkoitukseen tiukasti sidottua, eikä siinä aina ole otettu huomioon hankkeen yleiskustannuksia. Lisäksi viime vuosina on tullut ilmi muutamia ulkopuoliseen rahoitukseen liittyviä väärinkäytöksiä.

Ulkopuolisen tutkimusrahoituksen määrä tulee jatkossakin kasvamaan. Myös erilaisille yhteisrahoitteisille koulutushankkeille näyttäisi olevan kysyntää. Ulkopuolisen rahoituksen hankkiminen on nähtävä entistä enemmän osana yliopistojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta, jolla yliopistot tarjoavat omaa osaamistaan muun yhteiskunnan käyttöön. Ohjausjärjestelmän kannalta keskeistä on, miten ulkopuolinen rahoitus saataisiin nykyistä paremmin hyödyttämään yliopistojen perustehtäviä.

3.5. Arvioinnin merkityksen vahvistuminen

Ohjausjärjestelmän muutoksen myötä arvioinnin rooli yliopistojen toiminnan kehittämässä on vahvistunut. Tämä suuntaus vahvistunee entisestään, ei vähiten kansainvälisen kehityksen takia. Suomessa on lähdetty siitä, että arvioinnin tavoitteena on yliopistojen opetuksen ja tutkimuksen laadun parantaminen ja yleinen toiminnan kehittäminen. Arvioinnin tulokset eivät ole suoraan määrärahojen allokoinnin perustana.

Tulosohjauksen vaikutuksesta toiminnan laatuun on keskusteltu paljon. On esitetty arvioita, joiden mukaan pääasiassa tutkintomääriin perustuva perusrahoitusmalli ei kannusta yliopistoja korkeaan toiminnan laatuun. Nykyisessä rahoitusmallissa on kuitenkin useita elementtejä, jotka palkitsevat yliopistoja opetuksen ja tutkimuksen korkeasta laadusta. Esimerkiksi tutkijakoulujen rahoitus on nykyään merkittävä osa yliopistojen perusrahoitusta. Tutkijakoulujen valinta perustuu yhteiskunnallisen relevanssin ohella arvioituun laatuun. Tuloksellisuusrahoituksesta pääosa kanavoituu toiminnan laadun perusteella jaettavaksi.

Yliopistojen johto on katsonut, ettei laatuja järjestelmien kehittämisen osalta tarvita yksityiskohtaista valtakunnallista ohjausta. Kehittämisen tulisi tapahtua pääasiassa yliopistojen omasta toimesta.

3.6. Kansainvälistyminen

Talouden globalisaatio ja suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistyminen ovat keskeisiä muutostekijöitä, jotka vaikuttavat yliopistojen toimintaan monella tasolla. Yliopistojen toimintaa arvioidaan entistä enemmän myös kansainvälisesti. Lisäksi yhteiskunta odottaa, että yliopistot tuottavat osaamista, joka vahvistaa Suomen taloudellista kilpailukykyä. Yliopistojen kansallinen ja kansainvälinen verkottuminen tulee entistä tärkeämmäksi, millä on vaikutuksensa ohjausjärjestelmään. Erityisen selvästi tämä tulee näkymään tutkimuksessa, jossa kansainvälistyminen merkitsee usein rahoituslähteiden kansainvälistymistä ja kirstyvää kilpailua resursseista.

Ohjausjärjestelmän kannalta kansainvälistyminen, siihen liittyvä suomalaisten yliopistojen verkottuminen ja yhä useampien toimijoiden mukaantulo koulutus- ja tiedepolitiikan muotoiluun on suuri haaste. Yliopistojen odotetaan olevan suomalaisen yhteiskunnan kansainvälistymisen edelläkävijä ja suunnannäyttäjä. Myös EU:n merkitys koulutus- ja tiedepoliittisena toimijana on vahvistunut viime

vuosien aikana voimakkaasti. Eurooppalaisen tutkimusalueen toteuttaminen edellyttää suoranaisesti kansallisten voimavarojen osittaista avaamista kansainväliseen käyttöön. Mikäli Suomi haluaa säilyttää kilpailukykinsä eurooppalaisella korkeakoulutusalueella, on yliopistojen kansainvälisen toiminnan edellytyksiä vahvistettava.

Koulutuksen laadun kehittämiseksi, kansainvälisen liikkuvuuden edistämiseksi ja opintoaikojen lyhentämiseksi Suomessa suunnitellaan yliopistojen tutkintorakennetta muutettavaksi kaksipuoraiseksi. Useimmille aloille tulisi ensimmäiseksi suoritettavaksi tutkinnoksi kolmivuotinen kandidaatin tutkinto ennen pääsääntöisesti kaksivuotista maisterintutkintoa. Uudistuksen läpiviemisen tukemiseksi on harkittava, missä määrin tutkintorakenteen muutos otetaan huomioon rahoitusmallissa.

Koulutusmarkkinoiden syntyminen ja monimuotoistuminen näkyy jo Suomessa, joskaan ei niin vahvasti kuin monissa muissa Euroopan maissa. Koulutuspalvelujen tuottajien määrä on kasvanut ja ensimmäiset ulkomaiset palvelujen tuottajat ovat tulleet Suomen markkinoille. Kehityksen voidaan arvioida voimistuvan tulevina vuosina, erityisesti uskottavan ja laadukkaan verkko-opetuksen laajentuessa ja ns. franchised-koulutustarjonnan lisääntyessä.

Suomalaisen osaamisen täydentäminen edellyttää tulevina vuosina ulkomaisten opiskelijoiden, tutkijoiden ja opettajien määrän merkittävää lisäämistä yliopistoissa. Lisääntyvän henkilövaihdon toteuttaminen vaatii monia kehittämistoimia yliopistojen sisällä niin opetuksen ja tutkimuksen kuin hallinnonkin kannalta. Tässä yhteydessä on arvioitava, onko suomalaisilla yliopistoilla nykyisin riittävän joustavat mahdollisuudet toimia kansainvälisesti vai onko nykyisissä säädöksissä esteitä kansainvälisen toiminnan lisäämiselle.

4. Ohjausjärjestelmän kehittämistarpeet

Tässä luvussa esitetään ne muutosehdotukset, joita työryhmä pitää tarpeellisina opetusministeriön ja yliopistojen välisen ohjausjärjestelmän kehittämiseksi. Muutoksilla pyritään yliopistojen autonomian vahvistamiseen ja strategisen ohjauksen painottamiseen. Ehdotuksissa on esillä yliopistojen vaikuttavuus erityisesti alueellisesta näkökulmasta. Työryhmä lähtee kuitenkin siitä, että yliopistojen toiminnan lähtökohtana myös alueellisessa toiminnassa on kansainvälisesti korkeatasoinen tutkimus ja tähän perustuva opetus ja että alueellisella innovaatiojärjestelmällä voidaan tukea myös kansallista innovaatiojärjestelmää.

4.1. Säädösohjaus

Yliopistojen itsehallinto on Suomessa taattu perustuslain 123 §:ssä. Perustuslaki turvaa myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden (16 §). Yliopistojen autonomia painottuu tutkimuksen ja opetuksen vapauteen sekä yliopistojen oikeuteen päättää itse sisäisestä hallinnostaan yliopistolaisissa säädetyllä tavalla.

Suomessa on viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana vahvistettu yliopistojen autonomiaa johdonmukaisesti väljentämällä niin säädös- kuin budjettiohjaustakin. Tulosohtaukseen olennaisena osana kuuluva toimintamenobudjetointi on lisännyt yliopistojen sisäisen rahanjaon vapautta. Vuonna 1998 voimaan tullut yliopistolaki (645/1997) on jäljä puitelaki, joka jättää yliopistojen sisäiseen päätöksentekoon monet asiat, joista aiemmin säädettiin kunkin yliopiston omassa laissa ja asetuksessa. Erityisesti yliopistojen profiloitumiselle, alueelliselle vaikuttavuudelle ja kansainväliselle toiminnalle asetetut tavoitteet näyttäisivät edellyttävän yliopistojen oman päätösvallan edelleen vahvistamista.

Perustuslain ja yliopistolain ohella yliopistolaitoksen autonomiaan vaikuttavat muutkin säädökset. Laki korkeakoululaitoksen kehittämisestä (1052/1986) on keskeinen yliopistojen resurssien tason turvaamisen kannalta. Lisäksi laissa on valtuutus kehittämissuunnitelman tekoon.

Alakohtaiset tutkintoasetukset säätelevät paitsi yliopistollisten tutkintojen yleisiä tavoitteita ja laajuutta myös yliopistolaitoksen ohjauksen kannalta keskeistä koulutusvastuun jakautumista eri yliopistojen välillä.

Valtiolliset yliopistot ovat osa valtion yleistä taloushallintoa. Valtiontalouden hoidon perusteista säädetään perustuslaissa. Yksityiskohtaisemmin taloushallinnon järjestelyistä on säädetty laissa ja asetuksessa valtiontalousarviosta, valtion maksuperustelaissa sekä opetusministeriön maksupäätöksissä, jotka säätelevät osaltaan myös yliopistojen toiminnan ohjausta. Yliopistot ovat nähneet, että tili- virastoasema ei anna niille riittäviä toimintamahdollisuuksia kansainvälistyvässä ja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Yliopistot ovat tässä yhteydessä kiinnittäneet huomiota myös yliopistojen julkisoikeudelliseen asemaan.

Välillisiä vaikutuksia yliopistojen ohjaukseen on myös muulla lainsäädännöllä (esim. työsuhdekeksintölaki). Yliopistokeksintötyöryhmä (KTM 6:2002) on ehdottanut uutta erityislakia (korkeakoulukeksintölaki), jossa säädettäisiin yliopistoissa tehtävien keksintöjen siirtämisestä ja hallinnoimisesta. Tarkoituksena olisi edistää korkeakouluissa tehtävien keksintöjen hyödyntämistä yhteiskunnan tarpeita edistävällä tavalla. Lain henkilöpiiriin kuuluisivat kaikki korkeakoulututkimukseen osallistuvat korkeakoulujen palveluksessa olevat henkilöt.

4.1.1 Yliopistolaki

Korkeakoulujen alueellisen kehittämisen työryhmä (OPM 28:2001) esitti, että yliopistolakia muutetaan siten, että yliopistojen kolmanneksi lakisääteiseksi tehtäväksi asetetaan vuorovaikutus ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Muistiosta annetuissa lausunnoissa kolmannen tehtävän sisällyttämistä yliopistolakiin kannatettiin. Yksityiskohtaisemman ehdotuksen kolmannen tehtävän perusteella yliopistolakiin tehtävistä muutoksista on tehnyt edellä mainittu yliopistokeksintötyöryhmä.

Ehdotusta on perusteltu yliopistojen keskeisellä roolilla alueellisessa kehittämis-toiminnassa ja tutkimustulosten hyödyntämisen edistämisessä. Yliopistojen tärkeänä tehtävänä nähtiin verkostoyhteistyössä huolehtia osaltaan siitä, että maan eri alueille saadaan riittävästi korkeatasoista työvoimaa ja että alueille syntyy kestäviä, itseään vahvistavia ja kansainvälisesti kilpailukykyisiä innovaatioprosesseja. Sosiaalisten ja kulttuuristen innovaatioiden merkitys aluekehityksessä vahvistunee tulevana vuosina. Koko maan tasapainoinen, taloudellinen ja sivistyksellinen kehittäminen edellyttää myös yliopistojen panostusta alueelliseen kehittämistoimintaan.

Yliopistojen päätehtävät ovat edelleen tutkimus ja tähän perustuva opetus. Yliopistot siirtävät kuitenkin entistä enemmän tietoa ja osaamista myös muun yhteiskunnan ja elinkeinoelämän käyttöön. Yliopistojen kanssa välittömään vuorovaikutukseen ovat syntyneet teknologiakylät, tiedepuistot ja yliopistojen vahvuusalueisiin liittyvät osaamiskeskukset. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan teknologian siirtotoiminnan voidaan katsoa sisältyvän yliopistolain 4§:ssä määriteltyyn yliopistojen yhteiskunnallisen palvelun tehtävään. Lakiin kirjattu säännös loisi kuitenkin osaltaan nykyistä vahvemman oikeudellisen perustan vastata niihin odotuksiin, joita yliopistoihin kohdistuu.

Työryhmä ehdottaa, että yliopistolain 4 §:ään lisätään maininta yliopistojen vuorovaikutuksesta muun yhteiskunnan kanssa sekä tutkimustulosten vaikuttavuuden edistämisestä (ks. liite 1).

Yliopistolain mukaan yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, koulutuksessa ja opetuksessa saavutetaan korkea kansainvälinen taso. Korkealaatuisen toiminnan edellytyksiä yliopistoissa on edelleen vahvistettava. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että yliopistojen on voitava täysimääräisesti ja joustavasti hyödyntää ulkopuolista rahoitusta ja kansainvälistä yhteistyötä niin koulutus- kuin tutkimustoiminnassaan.

Ulkopuolisella rahoituksella toteutettavan toiminnan tulisi olla yliopistoille kannattavaa myös taloudellisesti. Yliopistojen pitkäjänteisen kehittämisen turvaamiseksi on tarpeen, että yliopistot voivat käyttää taloudellisesti kannattavasta toiminnasta syntyvät tulot oman toimintansa kehittämiseen ja innovaatioiden synnyttämiseen. Tämä kannustaisi ulkopuolisen rahoituksen hankintaan ja yliopistojen palvelujen oikeaan hinnoitteluun.

Yliopistojen mahdollisuudet rahastoida tai sijoittaa esimerkiksi innovaatiotoiminnasta saamia tuloja ovat rajalliset. Tällä hetkellä yliopistot eivät voi merkitä osakkeita ilman eduskunnan tai valtioneuvoston suostumusta (Laki valtion osakasvallen käytöstä eräissä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä 740/1991). Yliopistot haluaisivat mahdollisuuden perustaa teknologiansiirtoa ja lisensoimista varten yrityksiä yksin tai yhdessä muiden korkeakoulujen tai yhteistyökumppanien kanssa ilman eduskunnan suostumusta.

Työryhmä ehdottaa, että innovaatioiden hyödyntämisestä saatavat tulot, samoin kuin yliopiston mahdollisesti saamat lahjoitus- tai muut vastaavat varat, olisi voitava rahastoida erillisiin rahastoihin, jotta tulot voitaisiin joustavasti käyttää yliopistojen toiminnan edistämiseksi. Samalla olisi lain tasolla huolehdittava siitä, että rahastoissa olevia varoja voidaan käyttää vain yliopistojen tarkoituksiin ja tehtäviin.

Yliopistot saisivat, milloin kolmannen tehtävän suorittaminen sitä edellyttää, oikeuden merkitä osakkeita yhtiöissä, jotka edistävät tutkimustulosten hyödyntämistä tai alueellista kehittämistä. Osakkuus rajattaisiin kuitenkin siten, että se voisi tapahtua talousarviossa päätettävien rajoitusten puitteissa tai rahastoitujen varojen sallimissa rajoissa. Samalla mahdollinen yhtiömuotoon perustuva vastuu rajattaisiin vain sijoitetun pääoman menettämiseen eikä toiminnasta aiheutuvaa riskiä voisi kanavoida yliopiston muihin tehtäviin osoitettavin varoin katettavaksi (ks. liite 1).

4.1.2 Kehittämislaki

Alueellisesti kattavan yliopistolaitoksen edellytykset toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen turvattiin lähivuosiksi muuttamalla korkeakoulujen kehittämisestä annettua lakia siten, että yliopistojen toimintamenomomentille osoitettua määrärahaa korotetaan vuosittain vähintään määrällä, mikä vastaa valtion keskustason palkkauksia koskevista sopimusratkaisuista aiheutuvaa palkkausmenojen kasvua. Lisäksi säädettiin, että määrärahaa korotetaan vuonna 2002 vähintään 40 milj. eurolla, vuonna 2003 vähintään 30 milj. eurolla ja vuonna 2004 vähintään 20 milj. eurolla. Säännös koskee vuosia 2002-2005.

Aluekehityksen vahvistamiseksi korkeakouluja on kannustettu hyödyntämään EU:n rakennerahastojen rahoitusta täysimääräisesti ja varautumaan mm. omista strategioissaan vuoden 2006 jälkeiseen aikaan, jolloin nykyinen EU:n rakennerahastojen ohjelmakausi päättyy. Suomen unionilta saama tuki riippuu tämän jälkeen siitä, mitä tukijärjestelmästä EU-tasolla päätetään ja miten tuki sovitaan jaettavaksi nykyisten ja uusien jäsenvaltioiden kesken. Ilmeistä on, että yliopis-

toihin rakennerahastojen kautta tuleva rahoitus tulee ainakin pienenemään nykyisestä.

Työryhmä ehdottaa, että opetusministeriö selvittää vuoden 2003 loppuun mennessä, miten ja miltä osin rakennerahastovaroin käynnistetty koulutus- ja tutkimustoiminta voidaan sopeuttaa valtion budjettivaroista rahoitettavaksi. Tässä yhteydessä selvitetään mahdollisuudet toiminnan laajentumiseen tarvittavan lisärahoituksen varmistamiseksi kehittämislakia muuttamalla.

Tulosneuvottelumekanismeilla, opetusministeriön ja yliopistojen välisen toiminnanohjauksen keskeisimmällä välineellä, ei tällä hetkellä ole sädöspohjaa talousarviosta annettua asetusta lukuunottamatta. Yliopistojen vahva itsehallinto ja vakiintunut tulosohjausjärjestelmä puoltaisivat oikeudellisen perustan vahvistamista. Joustavin tapa on kiinnittää ohjausjärjestelmä korkeakoulujen kehittämislakiin.

Työryhmä ehdottaa, että korkeakoululaitoksen kehittämisestä annettuun lakiin lisätään uusi 3 a §: opetusministeriö ohjaa yliopistojen toimintaa sopimuksin, joissa sovitaan kaikille yliopistoille asetettavista yhteisistä tavoitteista, koulutusvastuista ja niiden muutoksista sekä tarkoituksenmukaisella tavalla kunkin yliopiston omista tavoitteista, määrärahasosta sekä tavoitteiden toteutumisen seurannasta (ks. liite 1).

Yliopistolakiin ehdotettu tehtävänmuutos joudutaan mahdollisesti ottamaan huomioon myös kehittämislain 2 §:ssä.

4.1.3 Tutkintoasetukset

Opetusministeriö on asettanut työryhmän tekemään esityksen niistä toimenpiteistä, joita tarvitaan tutkintorakenteen muuttamiseksi kaksipuoliseksi. Tavoitteena on, että mahdollisimman monella alalla siirytään järjestelmään, jossa opiskelijat suorittavat ensin kolmivuotisen kandidaatin tutkinnon ja sen jälkeen halutessaan pääsääntöisesti kaksivuotisen maisteritutkinnon. Opinto-oikeus saataisiin kuitenkin edelleen päätutkintona säilyvään maisteritutkintoon.

Nykyisten tutkintoasetusten mukaan yliopistot vastaavat koulutuksen kehittämisestä ja tutkintojensa laadusta. Tältä osin nykyisiä tutkintoasetuksia ei liene tarpeen muuttaa. Sen sijaan on pohdittava sitä, onko tarpeen säilyttää nykyiset 19 erillistä alakohtaista asetusta, vai voitaisiinko asetusten määrää vähentää ja samalla säätelyä väljentää.

Tutkintojen kansallisen ja kansainvälisen vertailukelpoisuuden varmistamiseksi on edelleenkin tarpeen säätää kansallisella tasolla tutkintojen yleisistä tavoitteista ja laajuuksista. Nykyisissä tutkintoasetuksissa nämä säännökset ovat eri aloilla melko samansisältöiset, joten asetusten yhdistäminen ei tässä suhteessa olisi ongelmallista.

Koko yliopistoverkon kannalta keskeisempää onkin harkita sitä, miten yksityiskohtaisesti koulutusvastuun jakautumisesta tulee jatkossa säätää. Joissakin tutkintoasetuksissa, esimerkiksi humanistisista ja luonnontieteellisistä tutkinnoista sekä kasvatustieteellisistä tutkinnoista annetuissa asetuksissa koulutusvastuusäännökset ulottuvat oppiaineen tasolle saakka. Tähän on verrattavissa myös tekniikan ala, jossa opetusministeriö vahvistaa yliopiston päätöksen kussakin yliopistossa järjestettävistä koulutusohjelmista.

Viime vuosikymmenen aikana toteutetussa tutkinnonuudistuksessa yliopistojen autonomiaa tutkintojen sisältöjen määrääjänä vahvistettiin merkittävästi, kun yksityiskohtaisista tutkintoasetuksista luovuttiin. Yliopistojen autonomiaa voitaisiin edelleen vahvistaa asteittain siten, että tutkintoasetuksissa, joko yhdessä yhteisessä tai useammassa, säädettäisiin koulutusvastuun jaosta vain koulutusala-kohtaisesti ja oppiainekohtainen harkinta jätettäisiin yliopistolle. Edellä mainittu tutkintorakennetta käsittelevä työryhmä käsittelee tutkintoasetusten kehittämistarpeita koulutuksen sisällön näkökulmasta yksityiskohtaisemmin.

Tulosneuvottelujen säädöspohjaa vahvistamalla saataisiin selkeä peruste sopia koulutusvastuiden jaosta ministeriön ja yliopistojen käymissä tulosneuvotteluissa. Samalla varmistettaisiin koulutusvastuiden riittävä valtakunnallinen koordinaatio. Tällä menettelyllä vahvistettaisiin yksittäisten yliopistojen mahdollisuuksia rakentaa omaa profiiliaan nykyistä joustavammin. Samalla se vahvistaisi tulossopimusmenettelyn asemaa yliopistojen ohjauksen välineenä.

Työryhmä ehdottaa, että tutkintoasetuksia yhdenmukaistetaan ja mahdollisuuksien mukaan yhdistetään. Yliopistojen keskinäisestä koulutusvastuun jaosta säädetään pääsääntöisesti koulutusalan tasolla.

Yliopiston esityksen perusteella selvitetään ja arvioidaan sen edellytykset tarjota riittävän laadukasta koulutusta. Tämän jälkeen sovitaan mahdollisista koulutusvastuun muutoksista.

4.2. Tulossopimusmenettely

4.2.1 Tavoitteiden asettaminen

Ministeriöiden tulosohjausotteen terävöittämiseksi hallitus on suositellut tulossopimukseen kirjattavaksi resurssit ja tavoitteet sekä viraston toiminnan ulkoiselle vaikuttavuudelle että sisäiselle tehokkuudelle ja laadulle. Lisäksi tulostavoitteiden asettamisessa tulisi tukeutua tunnuslukuihin, jotka perustuvat mittaamiseen tai systemaattiseen arviointiin. Tavoitteen saavuttaminen pitää olla todennettävissä.

Tulosohjauksen ydin on tavoitteiden ja määrärahojen välinen yhteys sekä toiminnan tulosten arviointi. Tulossopimusmenettelyssä on entistä enemmän kiinnitettävä huomiota tavoitteenasetteluun niin, että asetettavat tavoitteet tukevat toisaalta koko yliopistolaitoksen strategista kehittämistä ja toisaalta yliopistojen yksilöllisiä strategisia kehittämistarpeita.

Yliopistoissa on viime vuosina otettu tai ollaan ottamassa käyttöön erilaisia strategian teon tai koko toiminnan kehittämisen apuvälineitä kuten BSC -ja EFQM -menettelyt. Yliopistojen sisäisen johtamisen kannalta saattaisi olla perusteltua, että yksittäisen yliopiston tulossopimuksen rakenne noudattaisi käytetyn kehitysvälineen muotoa. Valtakunnallisen tavoitteenasettelun ja seurannan näkökulmasta on kuitenkin tarpeen säilyttää tietopohja mahdollisimman yhtenäisenä.

Tavoitteenasettelussa tulisi keskittyä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta keskeisiin seikkoihin. Kuten työryhmä on edellä ehdottanut, tulossopimuksen tulee sisältää kaikille yliopistoille asetettavien yhteisten tavoitteiden lisäksi tarkoituksenmukaisella tavalla kunkin yliopiston omat tavoitteet, määrärahatason sekä tavoitteiden toteutumisen seurannan. Määrällisten tavoitteiden osalta keskeinen kysymys seuraavalle sopimuskaudelle siirryttäessä on, sovitaanko muista kuin ylempien korkeakoulututkintojen ja tohtorin tutkintojen tavoitteista.

Alempien korkeakoulututkintojen asemaa on haluttu vahvistaa ja tämä voisi tapahtua rahoitusinstrumenttien lisäksi tutkintotavoitteen asettamisen kautta. Mikäli tutkintorakenne muodostuisi nykyistä selkeämmin kolmesta syklistä, alemmasta ja ylemmästä korkeakoulututkinnosta sekä tohtorin tutkinnosta, tavoitteet pitäisi asettaa näille kaikille tutkinnoille. Tällä hetkellä tutkintorakenne ei ole näin selkeä. Uudet opiskelijat otetaan pääsääntöisesti suoraan suorittamaan ylempää korkeakoulututkintoa, alempia korkeakoulututkintoja ei juuri suoriteta (vuonna 2001 yhteensä 2 416) ja osa ylemmistä korkeakoulututkinnoista on suoritettu 2-vuotisissa maisteriohjelmissa.

Tutkintorakenteessa tehtävät muutokset eivät vielä vaikuta alempien korkeakoulututkintojen määriin seuraavalla sopimuskaudella tai vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Suunniteltu tutkintorakenneuudistus ajoittuu kuitenkin seuraavan tulossopimuskauden alkuun ja olisi perusteltua, että rakenneuudistus otettaisiin joillain tavoin huomioon yliopistojen rahoituksessa. Sopimuskaudella 2007-2009 myös alemmille korkeakoulututkinnoille voitaisiin asettaa tutkintotavoitteet.

Kuluvalla sopimuskaudella ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteenasettamisessa lähtökohtana on ollut mitoittaa voimavarat sellaisten uusien opiskelijoiden mukaan, jotka aloittavat tutkinnon suorittamisen kokonaan alusta. Kuitenkin tavoitteena on, että mahdollisimman moni opiskelijoista aikanaan valmistuu, oli kyseessä opinnot kokonaan alusta suoritettava tai erillisvalintojen kautta (mm. avoin väylä ja maisteriohjelmat) tutkintoa suorittamaan tuleva. Näin ollen ei ole olemassa perusteita sille, että maisteriohjelmiin osallistuvat eivät olisi mukana tutkintotavoitetta asetettaessa. Oma ongelmansa on tutkintotavoitteiden käsittely rahoituksen määräytymisperusteissa.

Tavoitteiden asettaminen lisenssiaatin tutkinnoille ei liene edelleenkään tarpeellista, koska tutkintojen asema tutkintojärjestelmässä ei ole sitova ja sen suorittaminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Yhtenäisten tavoitteiden asettaminen myös muille tutkinnoille on vaikeaa.

Opettajankoulutuksen osuuden selkeyttämistä nykyisessä tulossopimuskäytännössä on edellytetty mm. opettajankoulutuksen kehittämisohjelmassa (OPM

2001) ja opettajankoulutusta koskeneessa arvioinnissa (KKA 11:1999). Kehittämishjelmassa suositetaan, että opettajankoulutukselle asetetaan yliopisto-kohtaiset määrälliset tavoitteet. Opettajankoulutuksessa on lisäksi huolehdittava koulutuksen suuntaamisesta opettajatarpeen mukaisesti. Tulossopimusten yhteydessä tämä voisi tapahtua lisämääräillä tutkintotavoitteissa (esim. humanistisen alan ylemmät kk-tutkinnot 100, joista opettajankoulutus 40 ensisijaisesti kieliaineissa) tai tulossopimuksen tekstissä (esim. humanistisen alan opettajankoulutustavoite kohdistuu ensisijaisesti kielten opettajankoulutukseen).

Työryhmä ehdottaa, että tulossopimuksissa sovitaan tutkintotavoitteet ylemmille korkeakoulututkinnoille (ml. erillisvalintojen kautta tulevat) ja tohtoritutkinnoille sopimuskaudelle keskimääräisenä koulutusaloittaisena tavoitteena. Tutkintotavoitteita ei muuteta kesken sopimuskauden.

Tulossopimuksissa sovitaan opettajankoulutukselle kaikilla koulutusaloilla ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteet siten, että aineenopettajankoulutus erotellaan alan muista ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteista. Lisäksi huolehditaan koulutuksen suuntaamisesta opettajatarpeen mukaisesti.

Korkeakoululaitoksen volyyymia on haluttu ohjata kehittämissuunnitelmaan sisältyvillä uusien opiskelijoiden tavoitteilla. Tavoitetta ei ole kuitenkaan otettu huomioon opetusministeriön ja yliopistojen tulossopimuksissa, vaan se on toistaiseksi näkynyt vain välillisesti tutkintotavoitteiden kautta. Tilanteen selkeyttämiseksi kehittämissuunnitelmaan sisältyvä uusien opiskelijoiden tavoite voitaisiin kohdistaa yliopistoille kokonaismääränä ja ottaa tämä huomioon perusrahoitusta määriteltäessä. Yliopistot voisivat ottaa uusia opiskelijoita tavoitetta enemmänkin, mutta tämä ei vaikuttaisi rahoitukseen. Yliopistot päättäisivät edelleen myös sisäänoton jakautumisesta aloittain.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että yliopistoille asetetut seurattavissa olevat tavoitteet eivät kata kaikkia tulosalueita. Yliopistojen toiminta on viime vuosina lisääntynyt erityisesti alueellisessa kehittämistöminnassa ja tutkimustulosten hyödyntämisen edistämisessä. Myös näihin tehtäviin liittyvistä tavoitteista pitäisi pystyä sopimaan nykyistä tarkemmin. Osa yhteiskunnallista palvelutehtävää on yliopistojen täydennyskoulutus ja avoin yliopisto-opetus, joista jälkimmäisen osalle on sovittu laskennallisesta kokovuotisten opiskelijapaikkojen tavoitteesta. Avoimen yliopiston tavoitetta ei ole tarpeen muuttaa, mutta sen asettamisessa voitaisiin ottaa huomioon myös laadullisia tekijöitä (ks. luku 5.2.2.3).

Täydennyskoulutustoiminnan osalta mahdolliset tavoitteet voisivat olla laadullisia ja sisällöllisiä. Erikoistumisopintojen ja muun täydennyskoulutuksen osalta voitaisiin sopia esimerkiksi siitä, mille aloille, kohderyhmille ja maantieteelliselle alueelle toiminta suunnataan.

Työryhmä ehdottaa, että tulossopimuksissa sovitaan muista määrällistä tavoitteista sopimuskaudelle yliopistoittaisena keskimääräisenä tavoitteena (alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa aloittavat uudet opiskelijat, kansainvälinen henkilövaihto, avoimen yliopisto-opetuksen kautta tutkinto-opiskeluun siirtyvät ja avoimen yliopiston laskennalliset kokovuotiset opiskelijapaikat).

Yhteiskunnalliselle palvelutehtävälle (avoin yliopisto-opetus, täydennyskoulutus, alueellinen kehittämistoiminta, tutkimustulosten hyödyntämisen edistäminen) tulee asettaa toiminnan luonnetta kuvaavia tavoitteita siltä osin, kun määrällisiä tavoitteita ei pystytä asettamaan.

4.2.2 Seuranta ja raportointi

Yliopistojen tulosohtausjärjestelmä edellyttää kattavaa toiminnan tulosten seuranta ja arviointia. Talousarvioasetuksen mukaisesti yliopistojen tulosohtausjärjestelmää on kehitettävä siten, että se palvelee toisaalta opetusministeriön ohjauksen ja toisaalta yliopistojen sisäisen johtamisen tarpeita.

Strategisen ohjauksen vahvistuessa yliopistojen tulosohtausjärjestelmän keskeinen haaste on luoda seuranta- ja raportointijärjestelmästä sellainen, että sen avulla voidaan tuottaa ydinalueilta riittävästi vertailukelpoista tietoa. Määrällisten mittareiden osalta nykyinen seuranta- ja raportointijärjestelmä tuottaa suhteellisen hyvin yliopistojen ohjausjärjestelmän kannalta tarvittavat seuranta- ja raportointitiedot. Tietojen yhteismitallisuutta ja mitattavuutta on kuitenkin vielä kehitettävä. Erityisesti laatu- ja vaikuttavuusnäkökulma tulee jatkossa liittää kiinteämmin osaksi yliopistojen tuloksellisuuden seuranta. Vuotuisten tavoitteiden seurannan ohella on tarpeellista kehittää myös pysyväisluonteisia vaikuttavuusindikaattoreita, joilla voidaan kuvata toiminnan tilaa ja tasoa pidemmällä aikavälillä.

Valtakunnallisten ohjelmien vaikuttavuuden seuranta on ollut yliopistoissa osin puutteellista. Syy ei ole ollut yksinomaan yliopistoissa, vaan tämä on ollut seurausta myös puutteellisesta ohjeistuksesta ja eri ohjelmien päällekkäisyydestä. Käynnistettäviin ohjelmiin liittyvää raportointimenettelyä tulee kehittää myös opetusministeriön puolella. Ohjelmien käynnistyessä pitää täsmällisesti määritellä ne indikaattorit tai muut seuranta tiedot, joita jälkikäteisraportoinnissa tul- laan edellyttämään. Valtakunnallisten ohjelmien vaikuttavuutta tulee arvioida niiden päättyessä tai pidempien ohjelmien osalta 4-5 vuoden välein.

Työryhmä ehdottaa, että yliopistojen tulosohtausjärjestelmää kehitettäessä otetaan huomioon määrällisten tietojen ohella laatu- ja vaikuttavuusnäkökulma. Tässä yhteydessä tulee kehittää myös pysyväisluonteisia vaikuttavuusindikaattoreita.

Merkittävä osa opetusministeriön ja yliopistojen välistä seuranta on vuosittain käytävät tulosneuvottelut, joiden yhteydessä ministeriö antaa suullisen palautteen tavoitteiden toteutumisesta. Tulosohtausjärjestelmän terävöittämiseksi ministeriö on vuonna 2002 antamassa keskushallintohankkeen suositusten mukaisesti palautteen myös kirjallisena. Yliopistoille annettavassa palautteessa on tarpeellista

ottaa huomioon tilinpäätöksen ja tuloksellisuusraporttien (käsittäen myös suoritettujen arviointien tulokset) ohella myös Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukset. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota tilintarkastuskertomusten lausumaan siitä, sisältävätkö tuloksellisuuden kuvaus ja kustannusvas-
taavuuslaskelmat olennaisilta osin oikeat ja riittävät tiedot.

Työryhmä ehdottaa, että opetusministeriö antaa yliopistoille vuosittain tilinpäätöksen, tuloksellisuusraporttien ja Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomusten perusteella kirjallisen palautteen, jossa todetaan strategisten tavoitteiden kannalta saavutetut tulokset ja kehittämistarpeet.

KOTA -tietokanta muodostaa keskeisen osan tulosohjausjärjestelmän seurantaa. Tietokanta on nykyisiin vastaaviin tietojärjestelmiin verrattuna osittain teknisesti vanhentunut, vaikka se tuottaakin yliopistoille ja opetusministeriölle niiden tarvitsemat keskeiset tulosohjausta koskevat seurantatiedot. Ennen kaikkea järjestelmän vuorovaikutteisuutta tulisi kehittää. Myös järjestelmään kohdistuvat tietosisällölliset tarpeet ovat joiltakin osin muuttuneet. Tällaisia tarpeita ovat mm. yliopistojen yhteistyöhön, verkostoitumiseen ja ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvät tiedot. Esimerkiksi ulkopuolisen rahoituksen rahoituslähteistä tarvitaan nykyistä hienojakoisempaa tietoa valtion kokonaispanostuksen selvittämiseksi.

KOTA -tietokantaa voitaisiin käyttää myös nykyistä enemmän hyödyksi tulosohjausprosessin käytännön toteuttamisessa. Järjestelmää voitaisiin kehittää tulosohjausprosessin läpinäkyvyyttä lisääväksi ja sillä voitaisiin helpottaa asiakirjojen käsittelyä ja samalla aikaansaada seurannasta ja raportoinnista luonteva osa tulosohjausjärjestelmää. Opetusministeriö on asettanut KOTA-tietokannan kehittämiseen työryhmän syyskuussa 2002.

Työryhmä ehdottaa, että KOTA -tietokantaa kehitetään tilastotietokannasta opetusministeriön ja yliopistojen välistä tulosohjausta tukevaksi tietojärjestelmäksi. Tietojärjestelmää kehitetään siten, että raportointi tapahtuu pääasiassa sähköisesti. Tietokannan tietosisällöt tarkistetaan vastaamaan uusia tarpeita ottaen huomioon opetushallinnon koulutusluokituksen uudistaminen.

KOTA -tietokantaan kerätään vuoden 2003 tiedoista lähtien ulkopuolisen rahoituksen tiedot rahoituslähteittäin seuraavasti: Suomen Akatemia, Teknologian kehittämiskeskus, muu valtionhallinto, kunnat, kotimainen yritys, muu kotimainen, EU, ulkomainen yritys ja muu ulkomainen. Lisäksi EU-rahoituksen osalta tulee harkita vielä yksityiskohtaisempaa jakoa (ESR, EAKR, tutkimuksen puiteohjelman rahoitus).

4.3. Arvioinnin asema ohjausjärjestelmässä

Yliopistojen velvoite toimintansa laadun arviointiin on säädetty yliopistolaissa. Suomessa arviointitoiminnan kehittämisen lähtökohtana on ollut, että arvioinnin tuloksilla ja määrärahasolla ei etenkään koulutuksen osalta ole merkittävää yhteyttä. Arvioinnin tarkoitus on toiminnan laadun kehittäminen ja päävastuu arviointien hyödyntämisestä tässä suhteessa kuuluu yliopistoille. Arviointitiedolla

on merkitystä myös seurantatietona sellaisen toiminnan osalta, jolle ei ole voitu asettaa mittavissa olevia tavoitteita.

Yliopistoja avustaa koulutuksen ja muun toiminnan arvioinnissa korkeakoulujen arviointineuvosto. Tutkimustoiminnan arvioinnista vastaa Suomen Akatemia, joka myös toteuttaa joka kolmas vuosi laajan tieteen tila ja taso -arvioinnin. Useimpiin arviointeihin on itsearvioinnin lisäksi liittynyt kansainvälinen vertaisarviointi. Koulutusta ja tutkimusta on toistaiseksi arvioitu yhdessä vain kerran, slavistiikan ja baltologian arvioinnissa. Lisäksi muutamat yliopistot ovat osallistuneet erilaisiin kansainvälisiin arviointeihin, joiden tavoitteena on ollut saada tietyn alan kansainvälinen laatuhyväksyntä. Näitä ovat olleet esimerkiksi kauppa-korkeakoulujen EQUIS-arvioinnit.

Voidaan perustellusti sanoa, että arviointi on juurtunut suomalaisiin yliopistoihin, ja että toiminnan laatuun ja sen verifioimiseen kiinnitetään huomiota enemmän kuin koskaan. Yliopistot ovat luoneet omia sisäisiä laadunvarmistusjärjestelmiään ja niiden kehitystyö jatkuu.

Arviointien vaikuttavuutta ja hyödyntämistä koskevat selvitykset ja yliopistojen toimintakertomukset osoittavat, että arviointien tulosten hyödyntäminen päätöksenteossa on ollut kuitenkin odotettua vähäisempää. Arviointiprosessit eivät myöskään kaikissa tapauksissa ole johtaneet systemaattiseen itsearviointiin, mikä olisi arvioinnin hyödyntämisen kannalta toivottavaa. Yliopistoissa on josain määrin havaittavissa arviointiväsymystä, sillä muutaman viime vuoden aikana on suoritettu lukuisia arviointeja.

Kun yliopistojen ohjausta kehitetään entistä enemmän yliopistojen autonomiaa tukeväksi, on perusteltua edelleenkin lähteä siitä, ettei arviointien tuloksia kytkeä nykyistä suoremmin määrärahojen tasoon. Sen sijaan arviointien tulosten hyödyntämisen tulisi olla keskeisemmällä sijalla opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulosneuvotteluissa. Tulosneuvotteluissa yliopistot nostaisivat esiin keskeisinä pitämänsä arvioinnin tulokset ja raportoisivat niistä toimenpiteistä, joihin on tulosten johdosta ryhdytty.

Jatkossa olisi toivottavaa, että korkeakoulujen arviointineuvoston toimeenpanemat arvioinnit keskittyisivät toiminnan vaikuttavuutta mittaaviin arviointeihin. Samalla olisi tarpeen tiivistää korkeakoulujen arviointineuvoston ja Suomen Akatemian välistä arviointiyhteistyötä.

Työryhmä ehdottaa, että alakohtaista arviointia kehitetään siten, että alan koulutus ja tutkimus arvioidaan samanaikaisesti.

Yliopistot esittävät tulosneuvotteluissa opetusministeriölle johtopäätöksensä ja toimenpiteet arviointien tulosten johdosta. Arvioinnin tuloksia ei kytkeä nykyistä kiinteämmin määrärahojen tasoon.

Viime vuosina opetuksen ja tutkintojen laadun kansainvälinen varmistaminen ja todentaminen on noussut erityisen huomion kohteeksi Euroopassa. Tarve saada luotettava laatutakuu on liittynyt erityisesti yksityisten yliopistojen syntyyn monissa Euroopan maissa. Korkeakoulutusta tarjoavat lisäksi monet uudenlai-

set palvelujen tarjoajat, joiden toiminta ei kuulu sen maan lainsäädännön piiriin, jossa koulutusta järjestetään. Eurooppalaisessa keskustelussa on tarjottu laaduntakuujärjestelmäksi amerikkalaistyyppistä akkreditointia.

Suomen yliopistoverkko on useista muista maista poiketen ollut koostumukseltaan vakaa viime vuosikymmenet. Maahan ei ole syntynyt yksityisiä yliopistoja, eivätkä ulkomaiset yliopistot ole merkittävässä määrin hakeutuneet Suomeen. Suomalaisen arviointijärjestelmän täyttäessä kansainväliset vaatimukset, ei ulkoisia paineita nykytilanteen muuttamiselle akkreditoinnin suuntaan näyttäisi olevan.

5. Yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet

Työryhmän lähtökohtana on kehittää voimassa olevaa rahoitusmallia ottaen huomioon yliopistojen toimintaympäristön muutokset, kehittämishaasteet ja suoritettujen arvioinnin tulokset. Lähtökohtana pidetään jatkuvuuden turvaamista ja vain olennaisten muutostarpeiden sisällyttämistä malliin. Kaikkia muutostarpeita ei voida ottaa huomioon, koska mallin läpinäkyvyyttä ei haluta heikentää. Yliopistojen rahoitus rakentuu edelleen perus-, hanke-, tuloksellisuus- ja valtakunnallisen rahoituksen osioista.

Työryhmä on pitänyt seuraavia asioita toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittämisen lähtökohtina:

- Rahoitusjärjestelmä tukee valtakunnallisten korkeakoulupoliittisten tavoitteiden toteutumista.
- Tavoitteiden ja määrärahojen välillä on selkeä yhteys.
- Rahoitusjärjestelmä tukee tutkimuksen ja opetuksen keskinäistä yhteyttä.
- Rahoitusjärjestelmä on mahdollisimman yksinkertainen, läpinäkyvä sekä pitkäjänteisyyttä ja yliopistojen toiminnan laatua tukeva.
- Tavoitteet sovitaan 3-vuotiselle tulossopimuskaudelle ja määrärahoista päätetään vuosittain.
- Laskennallista perusrahoitusmallia kehitetään edelleen valtakunnallisena kehyksenjakomallina, jolla turvataan yliopistojen nykyisten perustehtävien - opetus ja tutkimus - ohella tarkoituksenmukaisella tavalla myös yhteiskunnallisten palvelutehtävien rahoitus. Yliopistot päättävät rahojen kohdentamisesta yliopiston sisällä omien kriteereidensä perusteella.
- Perusrahoituksen tulee pysyä mahdollisimman vakaana ja olla suuruudeltaan merkittävä osa toimintamenoista.
- Merkittävä osa perusrahoituksesta kohdennetaan tutkintotavoitteiden ja toteutumien perusteella.
- Tutkijakouluja lukuun ottamatta perusrahoitukseen ei sisälly laadullista arviointia.
- Tuloksellisuusrahoituksessa korostuu laatu- ja vaikuttavuusnäkökulma.

5.1. Budjettirahoitus ja tätä täydentävä ulkopuolinen rahoitus

Yliopistojen kokonaisrahoitus muodostuu valtion talousarviossa suoraan yliopistoille osoitetuista toimintamenoista (momentit 29.10.21 ja 29.10.22) ja tätä täydentävästä rahoituksesta (jäljempänä ulkopuolinen rahoitus). Ulkopuolista rahoitusta yliopistot saavat julkisen hallinnon viranomaisilta (esim. Suomen Akatemia, Tekes, ministeriöt, valtion laitokset, kunnat), Euroopan unionin ohjelmista, kotimaisilta ja ulkomaisilta yrityksiltä tai yhteisöiltä sekä myös yksityisiltä henkilöiltä lahjoitusten ja testamenttien muodossa. Ulkopuolisen rahoituksen määrä oli vuonna 2001 604 miljoonaa euroa, mikä on noin 36% yliopistojen kokonaisrahoituksesta.

Kansallisesti kilpaillun tutkimusrahoituksen määrää on viime vuosina lisätty, koska tämän on nähty parantavan tutkimuksen laatua ja relevanssia. Julkisten ja asiantuntijaorganisaatioiden (Suomen Akatemia, Tekes) merkitys yliopistojen kokonaisrahoituksessa onkin kasvanut. Vain muutama prosentti yliopistojen ulkopuolisesta rahoituksesta on peräisin yksityiseltä sektorilta. Valtion talousarvion näkökulmasta koulutusta ja tutkimusta rahoitetaan pääasiassa julkisin varoin.

Yliopistojen budjettirahoitus ja ulkopuolinen rahoitus vuonna 2001 rahoituslähteittäin, 1000 euroa (Lähde: KOTA)

	yhteensä	tutkimus- rahoitus
Budjettirahoitus	1 046 623	410 252 (39%)
Suomen Akatemia	100 309	98 513 (98 %)
Tekes	91 041	87 604 (96 %)
Kotimainen yritys	82 712	50 374 (61 %)
Muu kotimainen rahoitus	258 437	79 206 (31 %)
EU	49 129	27 410 (56 %)
Ulkomainen yritys	9 721	8 448 (87%)
Muu ulkomainen rahoitus	12 476	8 753 (70 %)
Yhteensä	603 825	360 308 (60%)

Yliopistojen rahoitusjärjestelmä on kiinteä osa opetusministeriön tulosoajasta. Opetusministeriö ohjaa suoraan toimintamenoja rahoitettavaa toimintaa ja huolehtii ensisijaisesti yliopistolaitoksen perustutkimuksesta ja tähän liittyvästä opetuksesta sekä perusinfrastruktuurin ylläpidosta ja siten suurelta osin myös koko kansallisen tutkimusjärjestelmän perusinfrastruktuurista. Lähtökohtana on, että ulkopuolisin varoin rahoitetun toiminnan pääasiallinen johtovastuu on yliopistoilla itsellään. Tämän on katsottu olevan sopusoinnussa perustuslaissa ja yliopistolainsäädännössä todetun yliopistojen itsehallinnollisen aseman kanssa.

Ulkopuolisella rahoituksella on kuitenkin kytkentä hallinnonalan ohjausjärjestelmään toiminnan ja talouden suunnittelun sekä nettobudjetoinnin kautta. Yliopistojen on edellytetty laativan toiminnalleen kokonaisstrategian, jossa otetaan

huomioon myös ulkopuolisen rahoituksen suuntaaminen. Yliopistoilta on edellytetty myös tietoja yhteisrahoitteisen toiminnan tuloista ja menoista sekä asetettu liiketaloudelliselle maksulliselle toiminnalle kannattavuus- ja tulotavoite.

Opetusministeriön ja yliopistojen välillä ei kuitenkaan ole sovittu ulkoisella rahoituksella harjoitettavan toiminnan sisällöllisistä tavoitteista, vaan ne on jätetty yliopiston omaan harkintaan. Poikkeuksena tästä ovat eräät pääosin rakennerahastavaroin toimeenpannut koulutusohjelmat, jotka ovat tulossopimusmenettelyn piirissä. Nettobudjetoinnin johdosta yksittäisen yliopiston rahoitus on kokonaisuus, jolloin on perusteita täydentävän rahoituksen paremmalle kytkennälle tulosohjausmenettelyyn.

Ulkopuolisen rahoituksen odotetaan tukevan yliopiston muuta toimintaa, mutta sillä ei kuitenkaan ole tarkoitus kompensoida suoran budjettirahoituksen puutteita. Käytännössä on mahdotonta eritellä yliopistojen toimintaa siten, että voitaisiin selkeästi osoittaa tavoitteet, jotka on toteutettu pelkästään varsinaisen budjettirahoituksen turvin. Erityisesti tohtoritutkintoihin liittyvien tavoitteiden toteutuminen on yhteydessä ulkopuolisen tutkimusrahoituksen määrään.

Ulkopuolinen rahoitus tukee yleensä päätoimintojen sisällöllistä kehittämistä, mutta taloudellisesta näkökulmasta tilanne voi olla myös päinvastainen. Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvia ongelmia kartoittaneen selvitysmiehen keskeisiä havaintoja oli, että nopeasti kasvanutta ulkopuolista rahoitusta ei käytetä riittävästi toimitilakustannusten kattamiseen. Yliopistot subventoivat ulkopuolisella rahoituksella tapahtuvaa toimintaa perimällä liian pienet tila-, laite- ja yleiskustannukset. Yliopistojen puolelta on samanaikaisesti tuotu esille yleiskustannusten kirjanpidolliseen käsittelyyn liittyvät vaikeudet. Yhteisrahoitteisiin hankkeisiin liittyviä kysymyksiä käsitellään parhaillaan valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä, jossa on mukana myös opetusministeriön edustus.

Työryhmä ehdottaa, että yliopistot kohdistavat ulkopuolisella rahoituksella tehtävälle toiminnalle aiheuttamisperiaatteen mukaiset tila- ja yleiskustannukset. Tämä edellyttää talous- ja projektihallinnon edelleen kehittämistä.

Opetusministeriön ja yliopistojen on pyrittävä vaikuttamaan valtiovarainministeriöön ja Valtiokonttoriin, jotta yliopistojen erityistarpeet otetaan huomioon valtion kirjanpitoa kehitettäessä. Tämä tulee olla tavoitteena myös eri rahoittajatahoilla yhteisrahoitteisten hankkeiden rahoituspäätöksiä valmistelessa.

Toimintameno- ja nettobudjetointiin siirtyminen vuonna 1994 merkitsi oleellista kehitystä yliopistojen autonomian vahvistamisessa. Siirtomäärärahakäytäntö on joustavoittanut talousarviovuoden vaihtumiseen liittyviä kirjanpidollisia ongelmia. Samalla se on tukenut yliopistojen sisäistä johtamista ja antanut mahdollisuuden yliopistojen toiminnan pitkäjänteisempään kehittämiseen. Mahdollisuudet siirtomäärärahojen hyödyntämiseen ovat edelleen kasvaneet, kun yliopistojen toimintamenomomentti muutettiin vuonna 2001 kolmivuotiseksi siirtomäärärahaksi. Siirtomäärärahojen määrä onkin viime vuosina kasvanut. Vuodelta 2001 yliopistojen toimintamenoja siirtyi vuodelle 2002 yhteensä 191 milj. euroa. Siirtävien erien suuri määrä selittyy osittain ulkopuolisen rahoituksen kasvulla ja va-

rautumisella suuriin tila- ja laiteinvestointeihin. Kehittämislain turvatessa toimintamenojen kehittymisen yliopistojen tulee käyttää vuotuiset määrärahansa mahdollisimman tehokkaasti niin, ettei määrärahoja perusteettomasti siirry seuraavalle vuodelle.

5.2. Perusrahoitus

5.2.1 Perusrahoitukseen sisältyvät osiot

Laskennallista perusrahoitusmallia on kehitetty valtakunnalliseksi kehyksenjakomalliksi, jolla turvataan yliopistoille kohtuullinen ja pitkäjänteistä toiminnan kehittämistä tukeva voimavarataso. Yliopistojen autonomiaa on haluttu korostaa antamalla niille mahdollisuus valita, kuinka määrärahoja kohdennetaan eri toimintoille. Kuluvalla kolmivuotiskaudella yliopistojen perusrahoitus on määräytynyt vapaan laskennallisen perusrahoituksen (95 %) ja toimintasidonnaisen perusrahoituksen (5 %) pohjalta.

Perusrahoituksen muodostuminen tulossopimuskaudella 2001-2003

PERUSRAHOITUS ¹⁾ (953 M€)					
VAPAA LASKENNALLINEN PERUSRAHOITUS				TOIMINTASIDONNAINEN PERUSRAHOITUS	
Laajuustekijä (20%)		Tutkintopohjainen rahoitus (80%)		Tutkijakoulut (36,5 M€)	Avoin yliopisto (12,6 M€)
Palkkakustann. (75%)	Tilakustannukset (25%)	Maisteritutk. (60%)	Tohtoritutk. (40%)		
	- sovitut tilalisäykset - tilakustannusosuus (80%) - neliökoht. tilakustannukset (20%)	- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3	- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3		- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3

¹⁾ Perusrahoitukseen on sisällynyt myös tästä kuvasta puuttuvia eriä: edellisellä kolmivuotiskaudella valtakunnallisina ohjelmina toimineet tutkimuksen lisärahoitusohjelman (24,9 M€) ja kielistrategia -ohjelman (0,9 M€) jatkorahoitusta on käsitelty koko kolmivuotiskauden toimintasidonnaisena perusrahoituksena. Tämän lisäksi viidelle yliopistolle on annettu vuosittain kompensatio-rahoitusta (2,4 M€) lääketieteen ja hammaslääketieteen järjestelyihin liittyen sekä mallin vaikutusta lieventäen tasausrahaa vuonna 2001 kahdeksalle yliopistolle (6,7 M€), vuonna 2002 seitsemälle yliopistolle (3 M€) ja vuonna 2003 seitsemälle yliopistolle (2,4 M€).

Laajuustekijän avulla on turvattu yliopistojen perustehtävien, opetuksen ja tutkimuksen, infrastruktuuria ja perusrahoituksen vakautta. Laajuustekijä on muodostettu toteutuneiden palkkamenojen ja toteutuneiden tilakustannusten perusteella. Palkkakustannusten jakajana on käytetty koko sopimuskauden 2001 - 2003 budjettirahoitteisen henkilöstön toteutuneita keskimääräisiä palkkamenoja vuosina 1997 - 1999. Tilakustannuksista on otettu huomioon tulosneuvotteluisissa sovitut vuosien 2000-2003 uusien tilojen vuokrankorotukset, vuoden 1999 to-

teutuneet tilakustannukset ja vuoden 1999 toteutuneet keskimääräistä korkeammat huoneistoneliökohtaiset tilakustannukset.

Toimintasidonnainen perusrahoitus on ollut korvamerkittyä rahoitusta, joka on sisältänyt tutkijakoulujen rahoituksen sekä avoimen yliopisto-opetuksen rahoituksen. Kehittämissuunnitelman mukaisesti tutkijakoulujen määräaikaisuus, kilpailuun perustuva valintaprosessi, yhteistyö ja valtakunnallisuus on vakiinnutettu ja koulutusta suunnattu aloittaisen tohtoritarpeen mukaan. Opetusministeriö on tehnyt tutkijakouluja koskevat päätökset Suomen Akatemian tieteellisen arvioinnin ja tutkijakoulujen seurantaryhmän esityksen pohjalta. Tutkijakouluissa on vuoden 2003 alussa opetusministeriön rahoittamana 1426 tutkijaopiskelijapaikkaa ja 23 tieteellisen koordinaattorin paikkaa. Avointa yliopisto-opetusta on rahoitettu laskennallisten kokopäiväisten opiskelijapaikkojen perusteella.

Laskennallista mallia on sovellettu perusrahoituksessa vuonna 2001 65%, vuonna 2002 90% ja vuodesta 2003 alkaen 100%. Vuosina 2001 ja 2002 loppuosa määräytyi kunkin yliopiston vuoden 2000 perusrahoituksen mukaisessa suhteessa. Laskennallisen mallin asteittaisella käyttöönottamisella oli laajuustekijän ohella tarkoitus välttää kohtuuttomia heilahteluja yksittäisen yliopiston rahoituksessa. Yliopistojen pitkäjänteisen toiminnan turvaamiseksi tavoitteena on ollut, että toimintamenojen perusrahoituksen määrä on sopimuskaudella 2001-2003 vähintään vuoden 2001 tasolla. Periaatteena on ollut, että kaikkien koulutusalojen infrastruktuuria rahoitetaan laajuustekijän ja tutkintopohjaisen rahoituksen kautta. Alojen poikkeava tutkintorakenne on otettu huomioon kustannuskertoimissa.

Laskennalliseen malliin on sisällytetty kuluvalle kolmivuotiskaudella maisterin- ja tohtorintutkintotavoitteiden ohella tutkintototeutumat sovittuihin tavoitteisiin asti. Yliopistojen yhteistyötutkinnot on kirjattu tulossopimuksiin yliopistojen keskinäisten sopimusten perusteella. Yliopistot ovat sopineet keskenään määrärahavaiikutukset. Eräät rahoitusmallin ulkopuolelle jäävät koulutustehtävät on otettu erikseen huomioon valtakunnallisissa tehtävissä.

Höltän ja Hosian tekemien selvitysten perusteella yliopistot ovat sisäisessä rahanjaossaan ottaneet opetusministeriön valtakunnallisessa rahanjakomallissa käytämien kriteereiden lisäksi huomioon elementtejä, jotka tukevat niiden sisäistä johtamista. Tällaisia ovat mm. julkaisutoiminta, opintoviikot, ulkopuolinen rahoitus sekä palvelu- ja kulttuuritehtävän huomiointi.

5.2.2 Tulosalueittaiset kustannukset

5.2.2.1 Koulutuksen ja tutkimuksen suhde

Kuluvan kolmivuotiskauden alussa päätettiin, että kaikkien alojen osalta koulutuksen ja tutkimuksen jakosuhte on perusrahoitusmallissa 60 - 40, kun se edellisellä kaudella oli ollut tiedealoilla 65 - 35 ja taidealoilla 80 - 20. Tulosaluejaon korjaamisella haluttiin korostaa tutkimuksen painotusta, jota mallin soveltamisessa tuolloin kritisoitiin. Toisaalta muutos pidettiin kustannustietojen osoittamaa suuntaa lievempänä, koska mallin välityksellä ei haluttu vaarantaa yliopistojen perus-

koulutuksen voimavaroja. Taideyliopistojen osalta lähtökohtana oli, että niitä tarkastellaan pääasiassa samoin periaattein kuin tiedeyliopistoja, koska ne ovat osa yliopistolaitosta ja niille asetetut tavoitteet ovat samoja kuin koko yliopistolaitosta koskevat tavoitteet. Yliopistojen perustehtäviin kuuluva tieteellinen jatkokoulutus ja siihen liittyvä tutkimus on myös taideyliopistojen perustehtävä, jonka osuutta tuli lisätä. Tulosaluejakosuhteen muuttaminen otettiin huomioon taidealojen osalta osin kustannuskertoimissa ja osin valtakunnallisissa tehtävissä.

Yliopistojen kustannustiedot koottiin KOTA-tietokantaan tulosalueittain vuonna 2001 viidettä kertaa. Yliopistojen määrärahat (%) ovat kohdentuneet tulosalueille vuosina 1998-2001 seuraavasti.

	Koulutus		Tutkimus ja taiteellinen toiminta			Yhteiskunnalliset palvelut
	Peruskoulutus	Aikuiskoulutus	Jatkokoulutus ja tutkimus	Muu tutkimus	Taiteellinen toiminta	
Kokonaisrahoitus						
vuosi 1998	32,3	9,4	21,3	27,5	0,2	9,2
vuosi 1999	32,0	8,8	22,9	26,5	0,2	9,6
vuosi 2000	31,5	8,9	22,5	27,8	0,9	8,5
vuosi 2001	32,4	7,9	22,0	27,4	0,3	10,1
Budjettirahoitus						
vuosi 1998	42,8	4,8	21,5	20,1	0,3	10,5
vuosi 1999	44,2	4,1	24,1	17,4	0,3	9,9
vuosi 2000	45,1	4,3	23,5	17,7	0,3	9,2
vuosi 2001	47,0	4,1	22,1	17,3	0,3	9,5

Hyötynäkökulman korostuminen on muuttanut koulutuksen ja tutkimuksen kenttää niin, että ulkopuolisen kiinnostuksen ja siihen osaltaan liittyvän ulkopuolisen rahoituksen kasvu vaikuttavat entistä selvemmin yliopistojen toimintaan. Yksi kehityspiirre kokonaisrahoituksen osalta on ollut tutkimuksen ja sen resurssoinnin koulutusta nopeampi kasvu. Ulkopuolisen rahoituksen kohdentuessa pääasiassa palkkauskustannuksiin yliopiston vastuulle jää merkittävä osa toiminnan perusinfrastruktuurin ylläpidosta. Selvää ei ole, missä määrin ulkopuolisen rahoituksen hankinta ohjaa yliopistojen omaa rahoitusta perustutkimuksesta soveltavaan tutkimukseen.

Budjettirahoituksen kohdentumisessa eri tulosalueille ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Peruskoulutuksen osuus kustannuksista on lisääntynyt, aikuiskoulutuksen hieman vähentynyt ja tutkimustoiminnan pysynyt jokseenkin ennallaan. Yliopistojen välillä on edelleen kustannusten kohdentumisessa melko suuria eroja. Koulutuksen ja tutkimuksen keskinäisessä suhteessa on vuoden 1998 jälkeen tapahtunut pientä siirtymää koulutuksen suuntaan. Toimintamenorahoituksen kasvettua euromääräinen panostaminen sekä koulutukseen että tutkimukseen on lisääntynyt. Lisäksi on huomattava, että tutkimuksesta merkittävä osa rahoitetaan ulkopuolisella rahoituksella, jota ei ole koulutukseen juurikaan saatavissa. Vielä ei voida tietää missä määrin tutkimuksen painoarvon lisääminen on johtanut muutoksiin menojen kohdentumisessa, koska kustannuslaskentatiedot perustuvat pääosin edelliseen kolmivuotiskauteen.

Työryhmän käsityksen mukaan ei ole perusteita muuttaa koulutuksen ja tutkimuksen keskinäistä suhdetta rahoitusmallissa varsinkin, kun otetaan huomioon kustannuslaskentaan sisältyvät epävarmuustekijät.

Työryhmä ehdottaa, että kustannuslaskennan kehittämistä jatketaan opetusministeriön ja yliopistojen välisenä yhteistyönä.

5.2.2.2 Kustannuskertoimet

Työryhmän työskentelyn yhteydessä on selvitetty koulutusaloittaisten kustannusten ja koulutusaloittaisten kustannuskertoimien vastaavuutta. Selvitysmiehinä toimineet Vasikainen ja Hosia ovat tarkastelleet tilinpäätöksistä laskettuja aikasarjoja ja kustannuslaskennan tulosalueittaisia tietoja. Ehdotusta tehdessään he ovat ottaneet huomioon eri alojen erilaiset opettajaresurssien tarpeen. Lisäksi selvitysmiesten ehdotusten taustalla on ollut ajatus, että laajuustekijän osuutta perusrahoitusmallissa lisätään.

Koulutusalojen sisäinen rakenne on eri yliopistoissa erilainen. Esimerkiksi humanistisella ja luonnontieteellisillä aloilla on resurssointitarpeeltaan hyvinkin poikkeavia 'aloja'. Alat ovat edustettuina yliopistoissa erilaisilla painotuksilla sekä absoluuttisesti että suhteellisesti. Selvitysmiehet eivät kuitenkaan pidä perusteltuna erilaisten alakertoimien antamista samalle koulutusosalalle eri yliopistoissa tai oman kertoimen antamista jollekin yksittäiselle oppiaineelle tai niiden ryhmälle. Rahoitusmallilla jaetaan määrärahoja yliopistojen kesken, ei alojen kesken. Perusrahoitukseen sisällytettävä laajuustekijä turvaa kaikkien alojen opetuksen ja tutkimuksen perusvoimavaroja, jolloin tarve eriyttää valtakunnallisessa rahanjakomallissa alojen kertoimia yksityiskohtaisemmin pienenee.

Selvitysmiehet päätyivät ehdottamaan kustannuskertoimien korottamista liikuntatieteellisellä, teknillistieteellisellä, maatalous-metsätieteellisellä, luonnontieteellisellä, musiikin, lääketieteellisellä, hammaslääketieteellisellä, eläinlääketieteellisellä, kasvatustieteellisellä ja psykologian aloilla. Vastaavasti kustannuskertoimien alentamista he ehdottivat teatterin ja farmasian aloilla.

Selvitysmiehet kokivat taidealojen kerrointen määrittelyn jossain määrin ongelmallisena. Taidealojen resurssointi tulisi heidän näkemyksensä mukaisesti järjestää ainakin osin tiedealoista poikkeavin perustein esimerkiksi perusrahoituksen laajuustekijän kautta.

Työryhmä katsoo, että selvitysmiesten ehdotusten taustalla olevat tilinpäätös- ja kustannuslaskentatiedot kuvastavat olemassa olevaa rahoitustasoa, johon yliopisto on voinut vain rajoitetusti vaikuttaa. Tehokkuuden lisääntyminen on osaltaan laskenut keskimääräisiä kustannuksia joillakin aloilla. Näin ollen käytetyn tilastoaineiston pohjalta ei voida ottaa kantaa kertoimien todellisen muutostarpeeseen.

Työryhmä on omassa ehdotuksessaan ottanut huomioon, että kustannuskertoimet vaikuttavat ylempien korkeakoulututkintojen kautta yli 40 prosenttiin perusrahoituksesta. Pienetkin kustannuskertoimien muutokset isoimpien koulu-

tusalojen kohdalla merkitsevät resurssien siirtymää yliopistojen välillä. Näin varsinkin silloin, jos koulutusalan tutkintotavoite samanaikaisesti kasvaa. Mikäli tavoitetta asetettaessa pyritään kohtuulliseen läpäisyprosenttiin, joudutaan tavoitteet asettamaan eräillä aloilla tutkintoennustetta korkeammalle.

Joidenkin koulutusalojen osalta on aiemmin päädytty tiettyjen toimintojen erillisrahoituksen. Kertoimissa tehtävillä ratkaisulla on vaikutus myös mahdolliseen erillisrahoituksen tarpeeseen. Joillakin koulutusaloilla on lisäksi tehty järjestelyjä, jotka ovat merkinneet tai merkitsevät lähivuosina merkittävää kustannusten kasvua. Myös nämä olisi kyettävä huomioimaan. Esimerkiksi Kuvataideakatemian siirtyessä uusiin toimitiloihin vuonna 2003, sen tilakustannukset lisääntyvät määrällä, joka vastaa yhdeksää prosenttia alan toimintamenoista. Koulutusalan kustannuskertoimella tulee olla kuitenkin yläraja, jotta yksittäisen tutkinnon merkitys ei muodostu kohtuuttoman suureksi.

On myös otettava huomioon, että kustannuslaskentatietoihin sisältyy edelleen puutteita (erityisesti työajan kohdistaminen eri tulosalueille). Näin ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä kustannuskertoimien muuttamisesta koulutuksen puolella ellei vastaavasti menetellä myös tutkimuksen puolella. Eri aloilla jatkokoulutuskulttuuri on hyvin erilainen, esimerkiksi lääketieteessä suoritetaan lähes yhtä paljon tohtorin- ja perustutkintoja. Myös ulkopuolisen rahoituksen saamisessa on eroja. Tässä vaiheessa ei näytä tarkoituksenmukaiselta ottaa käyttöön tutkimuksen puolelle alakohtaisia kustannuskertoimia. Ylempien korkeakoulututkintojen osalta ryhmittelyn pitäminen mahdollisimman karkeana tasoittaa alojen välisiä kustannuseroja.

Työryhmä on ottanut osittain huomioon selvitysmiesten ehdotukset siten, että perusrahoituksen laajuustekijän rakennetta on muutettu ja perusrahoitukseen sisältyy yhteiskunnallisen palvelutehtävän osio. Työryhmä katsoo, ettei ole olemassa perusteita tämän suuremmille muutoksille varsinkin, kun otetaan huomioon selvitysmiesten käyttämään tausta-aineistoon sisältyvät ilmeiset puutteet. Selvitysmiesten koulutusaloittaisia kustannuskertoimia koskevien ehdotusten toteuttaminen merkitsisi huomattavia koulutusalojen välisiä määrärahasiirtoja ja aiheuttaisi kohtuuttoman suuria muutoksia yksittäisten yliopistojen resurssointitasoon. Lisäksi opetushallinnon koulutusluokituksen kehittämisestä seuraa muutoksia yliopistojen nykyiseen koulutusalarakenteeseen, mikä heijastuu aikanaan myös kustannuskertoimiin.

Työryhmä ehdottaa, että koulutusaloittaiset kustannuskertoimet ylemmille korkeakoulututkinnoille kaudella 2004-2006 säilyvät ennallaan:

I ryhmä (1,25): humanistinen, kauppatieteellinen, oikeustieteellinen, teologinen, terveystieteet ja yhteiskuntatieteellinen koulutus

II ryhmä (1,5): kasvatustieteellinen, liikuntatieteellinen ja psykologian koulutus

III ryhmä (1,75): teknillistieteellinen, luonnontieteellinen ja maatalousmetsätieteellinen koulutus (ml. ravitsemustiede)

IV ryhmä (3,25): farmasia, eläinlääketiede, hammaslääketiede, lääketiede

V ryhmä taidealat: kuvataide ja taideteollinen ala (3,75), musiikki (4,5) ja teatteri ja tanssi (5,5)

5.2.2.3 Aikuiskoulutus

Aikuiskoulutus on tällä hetkellä merkittävä osa yliopistojen alueellisesta ja yhteiskunnallista vaikuttamisesta, mutta sen rooli yliopistojen toiminnan kokonaisuudessa kaipaa selkeyttämistä. Vuoden 2002 alkupuolella muistionsa luovuttanut parlamentaarinen aikuiskoulutusryhmä painotti myös yliopistojen aikuiskoulutustarjonnan kehittämisen tärkeyttä. Ryhmä esitti, että tulosohjauksen keinoin yliopistojen aikuiskoulutus erotetaan omaksi kokonaisuudekseen. Ryhmä ehdotti myös täydennyskoulutuksen kehittämiseen erillismäärärahoja.

Yliopistojen aikuiskoulutuksessa erottuu selviksi kokonaisuuksiksi avoin yliopisto-opetus ja täydennyskoulutus. Lisäksi monet erilliset maisteriohjelmat, erityisesti tietoteollisuusohjelman ns. muuntokoulutukset, ovat luonteeltaan aikuiskoulutusta, sillä ne on kehitetty erityisesti työn ohella suoritettaviksi.

Aikuisopiskelijäkäsitteen ulottaminen yliopiston tutkinto-opiskelijoihin on varsin ongelmallista. Ikärajan mukainen erottelu ei ole tarkoituksenmukaista, koska yliopisto-opinnot voidaan aloittaa missä iässä tahansa toisen asteen opintojen jälkeisestä koulutustaustasta riippumatta. Maisterivaiheen opintoja ei voi järkevällä tavalla kategorisoida aikuiskoulutukseksi, koska valtaosa opiskelijoista saa opiskelijavalinnassa opinto-oikeuden suoraan ylempään korkeakoulututkintoon.

Aikuiskoulutuksen aseman vahvistamiseksi osana yliopistojen toimintaa ja johtamista opetusministeriö käynnisti kesällä 2002 valmistelun, jonka tarkoituksena on tuottaa ehdotus yliopistojen aikuiskoulutuksen yhteistyön organisoinnista yliopistolaitoksen tasolla. Työn tulee valmistua lokakuun 2002 loppuun mennessä. Yliopistojen välinen kilpailutilanne ja aikuiskoulutuksen irrallisuus ja etäisyys muusta toiminnasta ovat valmistelun käynnistämiseen vaikuttaneita keskeisiä tekijöitä.

Tutkintoon johtavien, työssä oleville aikuisille suunnattujen maisteriohjelmien kysyntä ja tarjonta tulee varmasti lähivuosina kasvamaan. Joustavat opintojärjestelyt, verkko-opetuksen entistä laajempi hyödyntäminen ja tutkinnon suorittamismahdollisuus avoimessa yliopistossa ovat keinoja, joilla aikuisten mahdollisuuksia suorittaa yliopistotutkinto voidaan edistää.

Ministeriön ja yliopistojen välisessä ohjaussuhteessa ei ole kuitenkaan tarpeen erottaa tutkintoon johtavaa aikuiskoulutusta erikseen muusta koulutuksen ohjauksesta ja rahoituksesta.

Työryhmä ehdottaa, että kehittäessään maisteriohjelmaa yliopistot ottavat huomioon työelämässä mukana olevien aikuisopiskelijoiden tarpeet niin opintojen sisällössä kuin opetusjärjestelyissä. Erilliset maisteriohjelmat otetaan huomioon yliopistojen perusrahoitusmallissa.

Avoin yliopisto-opetus

Avoimen yliopiston osalta on asetettu määrällinen tavoite laskennallisille kokovuotisille opiskelijapaikoille, jota on käytetty myös yhtenä kriteerinä perusrahoitusta määriteltäessä. Kriteeri on saanut kritiikkiä mm. avoimen yliopiston arvioinnissa (KKA 6:2002) siitä, että se houkuttelee järjestämään massaopetusta avoimen yliopiston monien tärkeiden periaatteiden, kuten tasa-arvotavoitteen kustannuksella. Kriteeri on toisaalta nähty hyvänä toiminnan volyymin mittarina, joka ottaa huomioon laajat ja suppeat koulutukset ja myös jossakin määrin alueellista aktiivisuutta. Vuodesta 2002 alkaen laskennalliset opiskelijapaikat saadaan suoraan avointen yliopistojen yhteisestä verkkopalvelusta (www.avoinyliopisto.fi). Yliopistojen on mahdollista seurata kertymää ajantasaisesti.

Seuraavalla kolmivuotiskaudella olisi mahdollista ottaa tavoitteen asettamiseen mukaan myös laatutekijöitä rikkomatta nykyisen käytännön perusteita. Laatutekijän tärkeä tehtävä olisi toimia signaalina, että tarkoitus ei ole edistää massa-toimintaa. Käyttökelpoisia laatutekijöitä olisivat esimerkiksi aineopintoja suorittavien opiskelijoiden määrä/kaikki avoimen opiskelijat (netto). Tällä voitaisiin tukea aineopintojen tarjontaa avoimessa ja samalla lisätä avoimen väylän käyttömahdollisuuksia opiskelijarekrytoinnissa. Avoimen väylän laajempaa käyttöä voitaisiin tukea ottamalla huomioon avoimen yliopiston opintojen perusteella tutkinto-opiskeluun hyväksytyt/ sisäänotto normaalivalinnoissa samoilla aloilla. Myös virtuaali- ja monimuoto-opetuksen laajentumista voitaisiin edistää ottamalla huomioon verkko-opintojen tarjonta (ov:t)/ kaikki tarjonta (ov:t).

Työryhmä ehdottaa, että tulossopimuksissa asetetaan avoimelle yliopisto-opetukselle määrällisten tavoitteiden lisäksi myös sisällöllisiä tavoitteita.

Täydennyskoulutus

Koulutusmarkkinoita ei ole hedelmällistä tarkastella ainoastaan koulutuksen tarjonnan näkökulmasta. Koulutuksen asiakkaiden tasavertainen mahdollisuus käyttää osaamistasolleen parhaiten soveltuvia palveluita on vähintään yhtä tärkeää.

Opetusministeriön tavoitteena on luopua täydennyskoulutuksen tukirahasta. Tukirahan tarkoitus oli mahdollistaa muutoin liiketaloudellisin periaattein toimivan täydennyskoulutuksen alennetut hinnat tai maksuttomuus tietyin edellytyksin sellaisilla yhteiskunnan kannalta tärkeillä aloilla, joilla koulutukseen ei muutoin olisi voitu hakeutua. Budjettivarojen käyttöön liiketaloudellisen toiminnan tukirahana liittyy kuitenkin paljon ongelmia mm. kilpailun toimivuuden näkökulmasta.

Korkeasti koulutettujen täydennyskoulutuksen tarve tulee lähivuosina kasvaan. Yliopistojen kannalta ongelmallista on, että yliopistollinen täydennyskoulutus on nyt kohdistunut valtaosin alueille, joilla muutenkin on runsaasti tarjontaa. Käytännössä esimerkiksi ammattikorkeakoulut ja yliopistot kilpailevat samoilla maantieteellisillä alueilla samoista koulutettavista. Ammattikorkeakoulut voivat järjestää budjettivaroja opiskelijoille lähes maksutonta täydennyskoulutusta erikoistumisopintoina. Tämä heikentää monilla alueilla ja ammattialoilla

yliopistojen täydennyskoulutuksen kilpailukykyä. Sekavuutta yliopistojen aikuis-koulutustarjonnassa lisää se, että eri yliopistot tarjoavat samankaltaisia opintoja joko avoimena yliopisto-opetuksena tai täydennyskoulutuksena.

Monien koulutusalojen ja akateemisten ammattiryhmien täydennyskoulutustilanne on varsin heikko eikä valmistuneilla ole käytännössä mahdollisuutta palata yliopistoon päivittämään ja täydentämään tutkintoaan. Myös OECD:n toteuttamassa Suomen aikuiskoulutuksen arvioinnissa kiinnitettiin tähän huomiota. Lisäksi yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten keskinäinen kilpailu ja ammattikorkeakoulujen toiminta samoilla markkinoilla tekee kokonaisuuden myös asiakkaan kannalta hankalaksi.

Korkeakoulujen alueellisen yhteistyön tiivistyessä on tarpeen, että korkeakoulut laativat myös yhteiset alueelliset aikuiskoulutusstrategiat, joissa täydennyskoulutuksen tarjonnan kehittäminen olisi yksi keskeisistä lähtökohdista. Tässä yhteydessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota yhteistyön ja työnjaon kysymyksiin, sillä nykyistä selkeämpi aikuiskoulutustarjonnan profiloituminen edesauttaisi alan ongelmien ratkaisua ja tekisi korkeakoulujen tarjoamat mahdollisuudet alueilla paremmin tunnetuiksi.

Tulosohjauksessa on pyritty tarkastelemaan yliopistojen toimintaa kokonaisvaltaisesti, mutta yksityiskohtaisia täydennyskoulutuksen kehittämistavoitteita yliopistoille ei ole asetettu. Jatkossa on perusteltua sisällyttää täydennyskoulutuksen kehittäminen tiiviimmin tulosohjausmenettelyn osaksi.

Työryhmä ehdottaa, että opetusministeriö asettaa työryhmän selvittämään täydennyskoulutuksen nykytilaa koko korkeakoululaitoksen tasolla vuoden 2002 loppuun mennessä. Työryhmän tulisi tehdä ehdotus yliopistojen täydennyskoulutuksen rahoituksen saattamisesta kestäväälle pohjalle.

Täydennyskoulutuksen osalta yliopistojen tulee esittää sisällöllisiä tavoitteita kuten tarjonnan suuntaaminen, tärkeimmät kohderyhmät ja alueellinen toiminta.

5.2.3 Perusrahoituksen kehittämishaasteet

Rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyys. Rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta on heikentänyt perusrahoitukseen määräytymiseen vaikuttavien tekijöiden suuri määrä. Tyydyttävään lopputulokseen voitaisiin päästä kevyemmälläkin järjestelmällä. Kehittämishaasteiden perusteella kriteerien määrä näyttäisi kuitenkin olevan lisääntymässä. Tällöin joudutaan harkitsemaan, onko saatava marginaalihyöty suurempi kuin mallin läpinäkyvyyden heikentymisestä seuraava haitta.

Perusrahoituksen vakaus. Laskennallisen mallin asteittainen käyttöönottonen ja laajuustekijä eivät ole tuoneet toivottua vakautta yksittäisen yliopiston rahoitukseen. Toteutumien huomioon ottaminen on tuonut mukanaan kannustimen, mutta myös epävarmuustekijän. Epävarmuutta on lisännyt se, että toteutumia on verrattu kesken sopimuskauden eri kausien tavoitteisiin.

Vaikka yliopiston tulos on kehittynyt tutkintomäärien valossa positiiviseen suuntaan, sen suhteellinen rahoitusasema on voinut heikentyä. Tämä on ollut seurausta muiden yliopistojen tulosten kehittymisestä vielä paremmin tai yliopiston tulosten syntyemisestä ns. halvoilla koulutusaloilla.

Ongelmaa voisi lievittää osoittamalla kaikille yliopistoille tietty kokoon suhteutettu tai tasasuuri pohjarahoitus, joka tukisi yliopistojen tarvitsemien sisäisten palvelujen järjestämistä ja toiminnan perusrakenteiden kehittämistä. Mikäli lähtötaaso olisi kohtuullisen suuri pienimmänkin yksikön kohdalla, keventäisi tämä samalla kustannuskertoimiin kohdistuvia paineita. Taideyliopistoja olisi kuitenkin tarpeellista käsitellä omana kokonaisuutena, jotta näiden taiteellinen toiminta voidaan ottaa huomioon ja vähentää laajuustekijän rakenteellisesta muutoksesta aiheutuvia paineita näiden kustannuskertoimia kohtaan.

Tilakustannuksiin liittyvät ongelmat. Rahanjakomallia on kritisoitu siitä, että se ottaa riittämättömästi huomioon toiminnan perusrakenteiden kehittämisen ja ylläpidon tarvitseman rahoituksen. Yliopistot ovat nostaneet esille erityisesti tilakustannuksiin liittyvät ongelmat. Nämä johtuvat olemassa olevien tilojen osalta lähinnä siitä, että tilakustannukset ovat kustannustasosidonnaisia. Toiminnan laajentumisen seurauksena vuokrattavat uudistilat ja olemassa olevien tilojen toiminnalliset muutostyöt lisäävät osaltaan tilakustannuksia. Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvia ongelmia kartoittanut selvitysmies Pajakkala teki lukuisia ehdotuksia tilanteen korjaamiseksi (ks. liite 2).

Selvityksen perusteella yliopistojen tilankäytössä on myös tehostamisen varaa. Esimerkiksi tilojen yhteiskäyttöisyys, muunneltavuus ja käyttöaste ovat alhaisia. Tämä saattaa osittain selittyä sillä, että yliopistoilla ei ole ollut tilastrategiaa tai se ei ole riittävässä määrin tukenut varsinaista toimintastrategiaa.

Työryhmä katsoo, että selvitysmiehen ehdotusten mukaisesti toimimalla merkittävä osa yliopistojen tilakustannuksiin liittyvistä ongelmista poistuu. Valtiovarainministeriö on asettanut ehdotusten eteenpäin viemiseksi työryhmän, jonka määräaika päättyy tammikuun lopussa 2003. Mahdolliset vuokratason muutokset koskevat ehdotukset on tarkoitus valmistella niin, että ne voidaan tarvittaessa sisällyttää vuoden 2003 lisätalousarvioon.

Työryhmä ehdottaa, että tilakustannusten lisääntyminen otetaan huomioon mitoitettaessa yliopistojen toimintamenokehystä. Kaikissa yliopistoissa otetaan käyttöön sisäinen vuokrajärjestelmä tai tätä vastaava järjestelmä, jonka avulla voidaan tehostaa tilankäyttöä.

Mikäli tilakustannuksia ei tarkastella kehysasiana, vaan yliopistojen välisenä rahanjakokysymyksenä, on olemassa ainakin seuraavia vastakkaisia näkökohtia tilakustannusten erilliskäsittelylle rahoitusmallissa:

Miksi tilakustannuksia ei malliin?

- opetusministeriö voi vain rajallisesti vaikuttaa yliopistojen investointipäätöksiin
- tutkintotavoitteiden ja kustannuskertoimien kautta rahoitetaan myös tilakustannuksia
- huomattava osa tilatarpeesta liittyy ulkopuolisin varoin tapahtuvaan tutkimustoimintaan
- tilakustannusten automaattinen huomioon ottaminen ei kannusta kustannusten minimointiin

Miksi tilakustannukset malliin?

- vuokrasopimukset edellyttävät pitkäaikaista sitoutumista, eikä todellisia vaihtoehtoja ole
- pienten yksiköiden kohdalla tilahanke merkitsee oleellista lisäystä olemassa oleviin tilakustannuksiin ottaen huomioon toimintamenojen kokonaismäärän

Tilakustannuksissa keskeisin tekijä on tilamäärä, jota koulutusaloittain tarkastellen eri yksiköiden tilakustannuksissa ei pitäisi olla oleellisia eroja lukuun ottamatta Helsingin ydinkeskustassa toimivia yksiköitä (korkeampi vuokra) ja ns. sivutoimipistepaikkakunnilla toimivia yksiköitä (alempi vuokra). On kuitenkin muistettava, että myös muissa kustannuksissa on alueellisia eroja.

Pajakkalan selvityksen perusteella toimitilojen rooli rahoitusmallissa on oikealla tasolla. Se kannustaa harkintaan uusien tilojen hankinnassa ja turvaa myös sen, että tiloista luopuminen ei leikkaa vuokraa vastaavalla määrällä yliopiston rahoitusta. Selvitysmiehen mukaan uusien toimitilojen tarpeen pitää perustua tutkinto- ja muihin perusteisiin eikä siihen, että tila saadaan maksetuksi laajuustekijän kautta. Mikäli Senaatti-kiinteistöjen vuokraehdot ovat kohtuulliset ja estävät vuokratilakustannusten osuuden kasvun, niin tilakustannukset tulisi olla mallin avulla rahoitettavia kustannuksia, ei erillinen erä. Pitkät vuokrasopimukset ja meneillään oleva sopimusperiaatteiden kehittämistyö huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, että tilakustannukset otettaisiin vielä seuraavalla sopimuskaudella huomioon perusrahoitusta määriteltäessä.

Koulutustarpeeseen vastaaminen. Nykyisen laajuustekijän on katsottu painottuvan liiaksi nykytilanteeseen ja näin ollen hidastavan toiminnan uudistamista. Jatkossa palkka- ja tilakustannusten sijaan voitaisiin ottaa huomioon uusien opiskelijoiden määrä. Kehittämissuunnitelmassa asetettu uusien opiskelijoiden tavoite kohdistettaisiin yliopistotasolle. Tulosneuvotteluissa sovittaisiin ikään kuin laskennallisesta katosta, jota opetusministeriö sitoutuu rahoittamaan.

Rahoitustason määrittelyn kannalta ongelmallista on, että osa suorittavista ylemmistä korkeakoulututkinnoista on lyhyitä (maisteriohjelmat) tai tutkinnon suorittaneilla on ollut pohjalla aiemmin suoritettuja opintoja (avoinväylä, muu hyväksilukeminen). Maisteriohjelmat ovat lisäksi eräiltä osin erillisrahoitettuja EU-ohjelmien, yliopistojen toimintamenoihin sisältyvien valtakunnallisten ohjelmien tai hankerahoituksen kautta. Näin yliopistot, joissa on ollut muita enemmän maisteriohjelmia ovat hyöttyneet osin päällekkäisestä rahoituksesta.

Tilanteen kohtuullistamiseksi yksi mahdollisuus olisi tutkintotavoitteissa ja toteutumisissa eritellä maisteriohjelmat muista tutkinnoista. Tämä kuitenkin pirstaloisi tavoitteenasettelua entisestään samaan aikaan, kun ylemmistä korkeakoulututkinnoista on ehdotettu eroteltavan jo aineenopettajakoulutukseen osallistuvien tavoitteet. Toinen mahdollisuus olisi vähentää tietyn vuoden ylempien korkeakoulututkintojen toteutumista $0,5 \cdot 2$ vuotta aiemmin maisteriohjelmissa aloittaneet. Lähteenä käytettäisiin Opetushallituksen ylläpitämän hakijarekisterin tietoja. Kahdessa vuodessa kaikki eivät välttämättä ole valmistuneet, mutta tavoitteiden perusteella yliopisto saisi kuitenkin täysimääräisen rahoituksen myös maisteriohjelmissa.

Yliopistojen koko toiminnan huomioon ottaminen. Ongelmallisena on nähty tohtorintutkinnot tutkimustoiminnan ainoana kuvaajana. Edellinen rahoitusmallia kehittänyt työryhmä ei löytänyt yksiselitteisiä kriteereitä sille, kuinka tohtorin tutkintojen ohella muu tutkimustoiminta voitaisiin ottaa mukaan rahoitusmalliin. Myöskään yliopistoilla ei ollut esittää tilalle parempaa kriteeriä.

Sivistysvaliokunta piti korkeakoulujen kehittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään tärkeänä, että yliopistojen rahoitusrakennetta pyritään edelleen kehittämään niin, että yliopistojen tehtäväkenttä koko laajuudessaan voitaisiin huomioida rahoitusta määriteltäessä nykyistä paremmin. Rahoitusmallissa vähäiselle huomiolle on jäänyt yhteiskunnallinen palvelutehtävä.

Yliopistot ovat hoitaneet yhteiskunnallista palvelutehtäväänsä nykyisenkin rahanjakomallin puitteissa. Toiminnan aktiviteetit vaihtelevat kuitenkin suuresti yliopistoittain. Yliopistojen merkitys on esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomessa suhteellisesti suurempi kuin pääkaupunkiseudulla, koska alueen tutkimus- ja kehittämistoiminta on pääosin alueella toimivan yliopiston varassa.

Tutkimustoiminnan tapaan yhteiskunnallisen palvelutehtävän ongelmaksi nousee toiminnan moninaisuudesta johtuen jakokriteerien löytäminen. Mikäli yhteiskunnallinen palvelutehtävä tulee perusrahoitukseen omana tekijänä, joudutaan samalla ratkaisemaan tämän suhde aikuiskoulutukseen ja valtakunnallisten tehtävien kautta rahoitettuihin toimintoihin.

Yliopistojen koko toiminnan huomioon ottamista voitaisiin korostaa muuttamalla perusrahoituksen rakenne siten, että siitä ilmenisi kaikki päätehtävät: opetus, tutkimus ja yhteiskunnallinen palvelutehtävä. Yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoitus muodostuisi avoimen yliopisto-opetuksen ja muun yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoituksesta. Kuluvalle kaudella valtakunnallisiin tehtäviin sisältyneitä toimintoja voitaisiin tarkoituksenmukaisessa määrin sisällyttää yhteiskunnallisen palvelutehtävän sisälle. Näiden osalta olisi kyse yliopistojen perustoiminnoista, joiden rahoitus ei ole turvattu muun perusrahoituksen kautta.

Työryhmän käsityksen mukaan muun yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoitusta määrittäessä tulisi erikseen ottaa huomioon seuraavat toiminnot:

1. Eräillä paikkakunnilla (Kajaani, Mikkeli, Kokkola, Lahti, Pori) yliopistojen toiminta integroidaan yhteisen sateenvarjon alle ns. yliopistokeskukseksi, jotta yliopistojen toiminnan aluevaikutuksia voidaan vahvistaa. Yhteishankkeen edellyttämä erillisrahoitus osoitetaan pääosin koordinaatiotehtävää hoitavalle yliopistolle.

2. Lähes kaikki yliopistot tekevät toimintamenojensa puitteissa alueellista kehittämistyötä. Eräillä yliopistoilla on kuitenkin syntynyt alueellista toimintaa, joka vaatii erityisrahoitusta, koska tehtävän rahoitus ei ole turvattu riittävästi muun perusrahoituksen kautta eikä riittävällä ulkopuolisella rahoituksella. Lisäksi opetusministeriö on sitoutunut tiettyjen alueelliseen tarpeeseen vastaavien koulutustehtävien käynnistysvaiheen rahoitukseen.

<i>HY</i>	<i>Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskukset (Mikkeli, Seinäjoki)</i>
<i>OY</i>	<i>Meri-Lappi instituutti, Thule-instituutti</i>
<i>JoY</i>	<i>Karjalan tutkimuslaitos</i>
<i>TY</i>	<i>Alueelliset kehittämiskeskukset (Saaristomeren tutkimuslaitos, merenkulkualan koulutuskeskus), humanistisen alan korkeakouluopetus (Pori, Rauma)</i>
<i>LY</i>	<i>Meri-Lappi instituutti</i>
<i>TTKK</i>	<i>Teknillistieteellisen alan korkeakouluopetus (Pori)</i>
<i>HKKK</i>	<i>Kauppätieteellisen alan alempi korkeakouluopetus (Mikkeli)</i>
<i>TuKKK</i>	<i>Kauppätieteellisen alan korkeakouluopetus (Pori)</i>
<i>TaiK</i>	<i>Länsi-Suomen muotoilukeskus (MUOVA)</i>

Näiden lisäksi tulosneuvottelujen yhteydessä on mahdollista sopia myös muista alueelliseen kehittämiseen liittyvistä hankkeista.

3. Lisäksi tulee tukea eräitä tehtäviä, joilla on koulutus-, tutkimus- ja sivistyspoliittista merkitystä koko yliopistolaitoksen tasolla. Tehtävän rahoitus ei ole turvattu riittävästi muun perusrahoituksen kautta eikä riittävällä ulkopuolisella rahoituksella. Tehtävä palvelee laajasti myös muita yliopistoja ja tähän voi liittyä myös merkittävä laitepainotteisuus.

<i>HY</i>	<i>Fysiikan tutkimuslaitos, lastentarha- ja erityisopettajakoulutus,</i>
<i>JY</i>	<i>Kiihdytinlaboratorio, koulutuksen tutkimuslaitos, opinto-ohjaaja-, erityisopettaja- ja lastentarhanopettajakoulutus</i>
<i>OY</i>	<i>Lastentarhanopettajakoulutus</i>
<i>JoY</i>	<i>Ortodoksinen teologia, opinto-ohjaaja-, erityisopettaja- ja lastentarhanopettajakoulutus</i>
<i>TY</i>	<i>Hammaslääketieteen kliininen koulutus, PET -keskus, lastentarha- ja erityisopettajakoulutus</i>
<i>TaY</i>	<i>Yhteiskuntatieteiden tietoarkisto, lastentarhaopettajakoulutus</i>
<i>ÅA</i>	<i>PET -Centret, utbildning av rättsnotarier, utbildning av farmaceuter, speciallärar utbildning, studiehandledare utbildning och barnträdgårdslärare utbildning</i>
<i>TeaK</i>	<i>Opetusteatteri</i>
<i>SibA</i>	<i>Nuorisokoulutus</i>

Yliopistojen omarahoitusosuutta erillisrahoitetuissa toiminnoissa on lisättävä.

5.2.4 Perusrahoituksen muodostuminen vuosina 2004-2006

Työryhmä ehdottaa, että yliopistojen perusrahoitus määräytyy laskennallisen mallin perusteella, joka muodostuu neljästä osiosta - laajuustekijä, opetus, tutkimus ja yhteiskunnallinen palvelutehtävä - seuraavasti:

Ehdotus perusrahoituksen muodostumiseksi vuosina 2004-2006

PERUSRAHOITUS ¹⁾ (980 M€)							
LAAJUUSTEKIJÄ (20%)			OPETUS (43%)	TUTKIMUS (32%)		YHTEISKUNNALLINEN PALVELUTEHTÄVÄ (5%)	
<i>Pohja- rahoitus (51 M€)</i>	<i>Uudet opiskelijat (104 M€)</i>	<i>Tilat (43 M€)</i>	<i>Maisteri- tutkinnot (~416 M€)</i>	<i>Tutkijakoulut (36,5 M€)</i>	<i>Tohtori- tutkinnot (~277 M€)</i>	<i>Avoin yliopisto (13 M€)</i>	<i>Muu yhteis- kunnallinen palvelutehtävä (~39 M€)</i>
- 0,8-9 M€/yliopisto	- n. 4500 €/tavoite		- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3		- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3	- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3	

¹⁾ Laskelmassa on oletettu, että perusrahoituksen määrä olisi 980 M€. Prosenttiosuudet on laskettu tämän perusteella. Laajuustekijän ja yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoitus on kiinteä (muun yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoitus on enintään summana). Opetusministeriön ja yliopistojen välisten neuvottelujen seurauksena muuhun yhteiskunnalliseen palvelutehtävään ei välttämättä tarvita koko varausta. Näin yhteiskunnallisen palvelutehtävän osuus jäisi tässä esitettyä pienemmäksi. Kehyksen kasvaessa lisääntyvä rahoitus käytetään opetuksen ja tutkimuksen osioihin.

Ehdotetussa perusrahoitusmallissa ilmenee kaikki yliopiston päätehtävät. Opetuksen ja tutkimuksen keskinäinen suhde säilyy ennallaan, kun otetaan huomioon tutkimusosioon siirretyn tutkijakoulurahoituksen vaikutus. Laajuustekijän pohjarahoituksessa otetaan huomioon taidealojen erityispiirteet.

Laajuustekijä muodostuu kaikille yliopistoille osoitettavasta pohjarahoituksesta, tilakustannuksista ja tulossopimuksissa sovituista uusien opiskelijoiden tavoitteesta (n. 4 500 €/ uusi opiskelija). Pohjarahoitus määräytyy vuoden 2002 opiskelijamäärän mukaan vaihdellen tiedeyliopistoissa 1-9 M€ ja taideyliopistoissa 0,8-4 M€. Tilakustannusten jakajana käytetään vuoden 2002 toteutuneita budjettirahoitteisia tilakustannuksia. Rahoitus sovitaan kolmivuotiskaudelle.

Opetuksen osuus muodostuu ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteista ja toteutumista (2/3 - 1/3). Tavoitteet koskevat kautta 2004-2006. Toteutumia tarkastellaan koulutusaloittain ja otetaan huomioon vain sopimuskauden tavoitteisiin asti. Koulutusaloittaisista toteutumista tarkastellessa otetaan huomioon 0,5* kaksi vuotta aiemmin maisteriohjelmassa aloittaneet. Tavoitteita ja toteutumia painotetaan koulutusaloittaisilla kustannuskertomilla.

Tutkimuksen osuus muodostuu tulossopimuksissa sovituista tutkijakoulujen rahoituksesta sekä tohtoritutkintotavoitteista ja -toteutumista (2/3 - 1/3).

Tavoitteet koskevat kautta 2004-2006. Toteutumia tarkastellaan koulutusaloittain ja otetaan huomioon vain sopimuskauden tavoitteisiin asti.

Tutkijakoulujen rahoitus sopimuskaudella 2004-2006 jatkuu aiempien tai mahdollisten uusien päätösten mukaisesti.

Yhteiskunnallisen palvelutehtävän osuutta määriteltäessä otetaan huomioon avoin yliopisto-opetus ja muu yhteiskunnallinen palvelutehtävä.

Avoimen yliopisto-opetuksen rahoitus muodostuu laskennallisten kokopäiväisten opiskelijapaikkojen tavoitteista ja toteutumisista (2/3 - 1/3).

Muussa yhteiskunnallisessa palvelutehtävässä otetaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa huomioon aluevaikutusten vahvistamista tukevat toiminnot sekä eräät tehtävät, joilla on koulutus-, tutkimus- ja sivistyspoliittista merkitystä koko yliopistolaitoksen tasolla. Tehtävien rahoitus ei ole turvattu riittävästi muun perusrahoituksen kautta eikä riittävällä ulkopuolisella rahoituksella.

Erikseen huomioon otettavien toimintojen osalta rahoitusosuus määritellään tapauskohtaisesti ottaen huomioon perusrahoitusmallin kautta määräytyvä muu rahoitusosuus, yliopiston muun toiminnan tuottamat synergiaedut ja mahdollisuudet ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen. Tulossopimuksen liitteessä luetellaan nämä toiminnot.

Perusrahoitus on tutkijakouluja ja avointa yliopisto-opetusta lukuun ottamatta yliopistojen vapaasti kohdennettavissa.

Aiemmin korvamerkityt tutkimuksen lisärahoitusohjelman ja kielistrategia -ohjelman jatkorahoitus sulautetaan perusrahoitukseen ja luovutaan muista perusrahoitukseen sisältyneistä kompensatioista.

5.3. Valtakunnalliset tehtävät ja valtakunnalliset ohjelmat

Kuluvalla kolmivuotiskaudella valtakunnallinen rahoitus on muodostunut valtakunnallisista tehtävien, yhteiskunnallisen palvelutoiminnan (sis. alueelliset tehtävät ja taiteellisen toiminnan), verkostojen ja valtakunnallisten ohjelmien rahoituksesta.

Valtakunnallisen rahoituksen suuntaamisessa on otettu huomioon verkostomaisen toiminnan vaatimukset, joita on aiheuttanut mm. hajanainen ja pienistä yksiköistä tai aloista koostuva oppiainerakenne, valtakunnalliset painoalat, puuttuvat koulutusalat, profiloituminen, työnjako sekä tukipalvelujen infrastruktuurin kehittäminen.

Yhteistoimintaverkkoa on käytetty ratkaisuna esimerkiksi silloin, kun yliopistot ovat halunneet laajentaa toimintaansa uusille koulutusaloille, mutta tutkinnonanto-oikeutta ei ole (esim. kauppatieteellisen ja teknillistieteellisten alojen koulutus). Yliopistoilla on keskinäisiä sopimuksia, joihin perustuen tutkintoon johtava

koulutus on voitu aloittaa ilman tutkintoasetuksella osoitettua koulutusvastuuta ja opinnot suorittaa loppuun yhteistyöyliopistossa, jolla on ao. tieteenala ja koulutusvastuu.

Valtakunnallisten yliopistoverkostojen perustaminen ja asema on perustunut opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa sovittuihin tavoitteisiin. Tarkemmin verkostoyhteistyöstä on sovittu yliopistojen välisin sopimuksin. Tarkoitus ei ole ollut luoda uusia opetusministeriön erillisohjauksessa olevia yksiköitä.

Höltän selvityksen mukaan yliopistot kokevat verkostot ja verkostomaisen toiminnan yleensä (valtakunnalliset yhteishankkeet) pääosin tarpeellisenä, ja niiden katsotaan lisäävän joustavaa toimintaa yliopistojen välillä. Parhaiten nähtiin toimivan yliopistojen omasta aloitteesta organisoituneiden verkostojen, jolloin eri osapuolet keskittyvät ydinosaamiseensa ja hankkivat muun osaamisen yhteistyötahoilta. Tiedon ja osaamisen muodostuessa yhä keskeisemmäksi tuotannon tekijäksi korostuu yhteistyön ja verkottumisen tarve myös yliopistojen ulkopuolisten tahojen kanssa.

Valtakunnalliset tehtävät

Kuluvalla kolmivuotiskaudella yhdessätoista yliopistossa on ollut yhteensä 36 valtakunnallisiin tehtäviin luettua toimintaa. Näihin on vuosittain osoitettu reilut 40 milj. euroa. Valtakunnallisten tehtävien määrittelyssä lähtökohtana on ollut etsiä rahoitusratkaisu toiminnoille, jotka eivät saa rahoitusta laskennallisen mallin kautta, mutta joiden hoitaminen on nähty koulutus-, tiede- ja sivistyspoliittisin perustein välttämättömänä.

Valtakunnalliset tehtävien on yleisesti koettu muotoutuneen liian kevein perustein. Kuluvalla kolmivuotiskaudelle siirryttäessä tavoitteena oli valtakunnallisten tehtävien oleellinen vähentäminen. Tässä ei kuitenkaan onnistuttu. Yliopistot ovat kuluvan kolmivuotiskauden aikana olleet edelleen aktiivisia uusien valtakunnallisten tehtävien tarjoamisessa opetusministeriölle. Statusta on saatettu hakea jo hankkeen käynnistymisvaiheessa.

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti yhteiskunnallinen palvelutehtävä otetaan huomioon perusrahoituksessa. Näin ollen osa nykyisistä valtakunnallisista tehtävistä tulee sisältymään perusrahoitukseen.

Työryhmä ehdottaa, että valtakunnallisina tehtävinä rahoitetaan sopimuskaudella 2004-2006 seuraavien kriteerien mukaisesti:

1. Tehtävällä on huomattavaa valtakunnallista koulutus-, tutkimus- tai sivistyspoliittista merkitystä ja se on sellaisena yliopistolle osoitettu laissa, asetuksessa tai opetusministeriön päätöksellä: tehtävä ei suoranaisesti liity tutkintojen tuottamiseen:

HY Kansalliskirjasto, luonnontieteellinen keskusmuseo, eläinsairaala, SSKH
 JY Soveltavan kielentutkimuksen keskus (sis. yleiset kielitutkinnot)
 OY Saamen kieli ja kulttuuri, Sodankylän observatorio
 LY Arktinen keskus
 TaiK LUME

Valtakunnallisten tehtävien rahoitus on toiminnan osarahoitusta ja yliopistolla on tehtävästä lisäksi omavastuu. Tehtävien rahoitusosuus määritellään tapauskohtaisesti ottaen huomioon perusrahoitusmallin kautta määräytyvä rahoitusosuus, yliopiston muun toiminnan tuottamat synergiaedut ja mahdollisuudet ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen. Rahoitusosuuksessa otetaan huomioon myös tarve jatkuvaan kehitystyöhön siten, että vuosittaisissa tarkisteneuvotteluissa valtakunnalliset tehtävien hankerahoitus on esillä vain poikkeustapauksissa.

2. Kulttuurivaihtosopimuksiin perustuvat vakanssit kompensoidaan 35 000 euroa/vakanssi lisärahoituksella lopun rahoituksen määräytyessä perusrahoitusmallin kautta. Lisäksi erikseen sovittaessa rahoitetaan Suomessa harvinaisia kieliä ja kulttuureja.

HY, JY, OY, TY, TaY, ÅA

Tulossopimusten liitteeseen kirjataan tarvittaessa valtakunnallisten tehtävien tarkempi erittely.

Kohdan 1 mukaisten yksiköiden osalta voitaisiin tarvittaessa käydä vuosittain erillinen neuvottelu ennen ao. yliopiston kanssa käytäviä tulosneuvotteluja. Tällöin voitaisiin sopia keskeisistä kehittämistavoitteista, joista osa voisi sisältyä myös opetusministeriön ja yliopiston väliseen tulossopimukseen.

Yhteiskunnallinen palvelutoiminta

Yliopistojen yhteiskunnallista palvelutehtävää ja alueellista toimintaa, joka ei tule suoraan rahoitetuksi mallin kautta on rahoitettu vuosittain 6 milj. eurolla. Tähän on sisältynyt kaikille osoitettu yhteiskunnallisen palvelutoiminnan rahoitus, viidelle yliopistolle osoitettu alueellisten kehittämiskeskusten rahoitus sekä taidealoille taiteellisen toiminnan ja taideyliopistojen ostamien kielikeskuspalvelujen ja opettajien pedagogisten opintojen rahoitus.

Työryhmä ehdottaa, että yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoituksesta luovutaan osana valtakunnallista rahoitusta. Toiminnot otetaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa huomioon perusrahoituksessa.

Verkostot

Yliopistojen yhteistyön lähtökohtana on ollut, että yliopistot sopivat keskenään yhteistyöstä ja myös sen järjestämiseen mahdollisesti liittyvät rahoitusratkaisut. Poikkeuksena tästä yleisperiaatteesta kuluvalle sopimuskaudella on rahoitettu

vuosittain 2 milj. eurolla tiettyjen yhteistyöverkostojen koordinoitua. Näillä aloilla on ollut valtakunnallisia kehittämistarpeita, joihin vastaaminen on nähty tarkoituksenmukaisimmin hoituvan yhteistyön pohjalta. Erillisrahoitettuja verkostoja ovat olleet: Venäjä, oikeustiede, terveystieteet, psykonet, Aasia, matkailu, tilastotiede, tulevaisuuden tutkimus, viestintä, sosiaalityö ja University of Arctic. Näistä kolmeen on liittynyt ammatillisen lisensiaatintutkinnon kehittäminen.

Opetusministeriötä on kritisoitu siitä, että nykyinen rahoitusmalli ei tue riittävästi yliopistojen yhteistyötä. Ohjauksen kannalta ongelmana on ollut se, että samaa hanketta on saatettu tukea opetusministeriön taholta samanaikaisesti usean valtakunnallisen ohjelman, verkoston tai valtakunnallisen tehtävän kautta. Yliopistoissa ongelmana on nähty se, että verkostorahoituksen kautta on tuettu vain tiettyjä verkostoja.

Työryhmä ehdottaa, että tulosneuvotteluissa sovitaan tarpeen mukaan valtakunnallisiin verkostohankkeisiin liittyvät kysymykset. Mahdollisesta hankerahoituksesta päätetään tapauskohtaisesti. Hankerahoitus osoitetaan pääsääntöisesti ainoastaan yhteistyöhankkeiden koordinaatiokuluihin. Hankkeiden rahoituksesta sovitaan kunkin hankkeen koordinaatioyliopiston kanssa.

Verkostomaisen toiminnan tulee toimia myös profiloitumisen ja rakenteellisen kehittämisen välineenä taloudellisuuden ja tuottavuuden lisäämiseksi.

Valtakunnalliset ohjelmat

Opetusministeriön käynnistämät useampivuotiset hankkeet perustuvat hallitusohjelmaan, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisohjelmaan tai opetusministeriön erillispäätökseen. Ohjelmien määrä on voinut vaihdella sopimuskauden aikana.

Valtakunnallisia ohjelmia rahoitusjärjestelmässä ovat sopimuskaudella 2001-2003 tietostrategia mukaan luettuna tietoteollisuus ja virtuaaliyliopisto, opettajien koulutus, opetuksen kehittäminen, liiketoimintaosaaminen, biotekniikka, lääkärikoulutus, kieliteknologia, naistutkimus sekä sivuaineopinnot. Verkostojen ohella pääosa valtakunnallisista ohjelmista on kohdistunut yliopistojen yhteishankkeisiin.

Tutkintotavoitteissa ei voida ottaa huomioon sellaisia valtakunnallisia koulutuslaajennuksia, joista ei ole odotettavissa tutkintoja kolmivuotiskauden aikana. Tällä hetkellä näiden rahoitus hoidetaan osana valtakunnallisia ohjelmia. Valtakunnallisiin ohjelmiin liittyvien koulutuslaajennusten osalta voitaisiin noudattaa samoja rahoitusperiaatteita kuin myöhemmin ehdotetaan hankerahoituksen osalle. Osa laajennuksiin tarvittavasta rahoituksesta olisi sisäänrakennettuna perusrahoituksen määräytymisperusteissa ja osa liittyisi yliopiston omarahoitusosuuteen. Hosian ja Vasikaisen koulutusaloittaisia kustannuksia koskevassa selvityksessä kalliimpina koulutusaloina on esitetty taidealat, lääketieteellinen, hammaslääketieteellinen ja eläinlääketieteellinen ala. Seuraavaan ryhmään kuuluvat farmasia, liikuntatieteellinen, teknillistieteellinen, maatalousmetsätieteellinen ja luonnontieteellinen ala. Valtakunnallisiin hankkeisiin sisälty-

vien koulutuslaajennusten osalta aloituspaikkaa kohden osoitettava vuotuinen hankerahoitus voisi vaihdella 9 500 - 7 500 - 5 000 euron välillä koulutusalan kalleudesta riippuen.

Työryhmä ehdottaa, että valtakunnallisiin ohjelmiin sisältyvien koulutuslaajennusten osalta aloituspaikkaa kohden osoitettava vuotuisesta hankerahoituksesta ei neuvotella, vaan se määräytyy koulutusalan kalleuden perusteella kolmeen kategoriaan (9 500, 7 500 ja 5 000 euroa). Rahoitus sovitaan tulossopimuskaudeksi kerrallaan, jonka jälkeen päätetään jatkorahoituksesta.

5.4. Hankerahoitus

Hankerahoitukseen on vuosina 2001-2003 kohdennettu vuosittain vajaa 20 miljoonaa euroa. Tulosneuvotteluissa hankerahoitusta on todellisuudessa ollut käytettävissä huomattavasti vähemmän, koska suurin osa hankkeista on sovitettu jo kolmivuotiskauden alussa koko kaudelle. Vuonna 2003 hankerahoituksen osuus toimintamenoista on 1,7 %. Rahoitusta suunnattiin opetusministeriön strategisia painopistealueita tukeviin yliopistojen hankkeisiin, jotka tällä kertaa liittyivät perustutkintojen kehittämiseen, alueelliseen kehittämiseen ja kansainvälistymiseen. Hankerahoituksesta noin puolet on liittynyt uudisrakennusten varustamiseen. Laajojen varustamishankkeiden seurauksena yksittäisissä, pienissä, yliopistoissa hankerahoituksen osuus saattaa satunnaisesti nousta jopa viidennekseen toimintamenoista.

Opetusministeriö on hankerahoitusta kohdentaessaan noudattanut seuraavia periaatteita: Hankerahoituksella ei paikata perusrahoitusta, vaan sen on merkittävä avauksia uuteen toimintaan. Uudet koulutushankkeet otetaan huomioon tutkintotavoitteissa viiden vuoden kuluttua. Hankkeen on tuettava yliopiston profiloitumista ja/tai kansallisia linjauksia. Yliopistoilta edellytetään kaikissa hankkeissa omarahoitusosuutta. Tällä pyritään osaltaan varmistamaan yliopiston sitoutuminen ja tätä kautta tuetaan myös hankkeen jatkuminen opetusministeriön rahoituksen päättyessä.

Höltän selvityksessä valtaosa yliopistoista suhtautui varsin negatiivisesti hankerahoitukseen. Merkittävä osa tulosneuvotteluihin varatusta ajasta käytetään toimintamenojen kokonaismäärän kannalta vähäisistä hankerahoista neuvotteluun sen sijaan, että keskityttäisiin strategiaan kysymyksiin. Toisaalta hankerahoitus on tarkisteneuvotteluissa koettu yliopistojen puolelta tärkeänä neuvottelukohteena.

Nykyisellään hankkeita on paljon ja hanketta kohden rahoitus jää melko pieneksi. Vuonna 2003 rahoitetaan yliopistoissa yli 40 hanketta tai valtakunnallista ohjelmaa, joissa opetusministeriön rahoitusosuus on 50 000 euroa tai vähemmän. Kaksinkertainen määrä on hankkeita, joissa opetusministeriön vuotuinen rahoitusosuus on alle 100 000 euroa. Yliopistot katsovat, että kustannusvaikutuksiltaan pienemmät hankkeet tulisi hoitaa yliopiston sisäisin järjestelyin. Opetusministeriön tulee rahoittaa harvempia hankkeita, mutta merkittävämmällä panoksella. Näin menetellen on kuitenkin olemassa vaara, että joku valtakunnalli-

sestikin tärkeä hanke ei menesty yliopiston omissa prioriteeteissa ja jää kokonaan toteutumatta.

Mikäli yliopistokoulutusta ei olla jatkossa laajentamassa, on harkittava missä määrin koulutuslaajennuksia siirretään hankerahoituksen päätyttyä tutkintotavoitteisiin ja missä määrin yliopistolta mahdollisesti edellytetään toiminnan su-pistamista jollakin toisella alalla. Opetusministeriön hankerahoitus olisi jälkimäisessä toimintamallissa eräänlainen sopeuttamisraha. Hankerahoituksesta sovittaessa olisikin tarpeen sopia samalla onko kyseessä pysyvä koulutuslaajennus (tulisi ottaa huomioon seuraavan kauden tavoitteissa), määräaikainen koulutuslaajennus vai onko kyseessä toiminnan uudelleen suuntaaminen, jolloin olemassa olevaa koulutusta profiloidaan uudelleen tai koulutuslaajennuksen yhteydessä vähennetään koulutusta toisaalla.

Merkittävää sisäänottojen lisäämistä ei tutkintotavoitteisella mallilla voida joustavasti rahoittaa, vaan rahoitus joudutaan järjestämään valtakunnallisten ohjelmien tai hankerahoituksen kautta. Hankerahoituksen määrästä on jouduttu sopimaan tapauskohtaisesti. Useassa tapauksessa rahoitus on sovittu aloituspaikkaa kohden. Viimeksi lääketieteellisen koulutuslaajennuksen yhteydessä tehtiin laajoja selvityksiä yhtä aloituspaikkaa kohden aiheutuvista marginaalikustannuksista. Täysin kiistatonta selvyyttä asiaan ei saatu, vaan korvauksesta sovittiin viime kädessä opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulosneuvotteluissa.

Eräs mahdollisuus olisi jatkossa sopia etukäteen koulutuslaajennusten korvausperusteista esimerkiksi kolmessa kategoriassa. Osa laajennuksiin tarvittavasta rahoituksesta olisi sisäänrakennettuna perusrahoituksen määräytymisperusteissa ja osa liittyisi yliopiston omarahoitusosuuteen. Hosian ja Vasikaisen koulutusaloittaisia kustannuksia koskevassa selvityksessä kalliimpina koulutusaloina on esitetty taidealat, lääketieteellinen, hammaslääketieteellinen ja eläinlääketieteellinen ala. Seuraavaan ryhmään kuuluvat farmasia, liikuntatieteellinen, teknillistieteellinen, maatalous-metsätieteellinen ja luonnontieteellinen ala. Uusien koulutuslaajennusten osalta aloituspaikkaa kohden osoitettava vuotuinen hankerahoitus voisi vaihdella 9 500 - 7 500 - 5 000 euron välillä koulutusalan kal-leudesta riippuen.

Työryhmä ehdottaa, että hankerahoitusta kohdennetaan valtakunnallista tavoitteenasettelua tukeviin yliopistojen omiin hankkeisiin, yliopistojen yhteisiin verkostohankkeisiin ja uudisrakentamisen varustamiseen. Yliopistojen omien hankkeiden tukeminen liittyy vuosittain erityishuomion kohteena oleviin strategiaan painopistealueisiin. Tavoitteena on, että yliopistot hoitavat kustannusvaikutuksiltaan pienet hankkeet sisäisin järjestelyin. Opetusministeriön hankerahoituksen edellytyksenä on yliopiston omarahoitusosuus.

Hankerahoitus sovitaan korkeintaan tulosopimuskaudeksi kerrallaan, jonka jälkeen päätetään mahdollisesta jatkorahoituksesta saatujen selvitysten perusteella. Tulosneuvotteluissa sovitaan erikseen, onko kyseessä pysyvä koulutuslaajennus.

Uusien koulutuslaajennusten osalta aloituspaikkaa kohden osoitettava vuotuisesta hankerahoituksesta ei neuvotella, vaan se määräytyy koulutusalaa kalleuden perusteella kolmeen kategoriaan (9 500, 7 500 ja 5 000 euroa).

Hankerahoituksen seuranta ja raportointi järjestetään osana tuloraportointia ja otetaan huomioon KOTA -tietokannan kehittämisessä. Hanke-suunnitelmissa on esitettävä tavoitteet siten, että niiden toteutumista voidaan seurata.

5.5. Tuloksellisuusrahoitus

Yliopistomäärärahoihin on sisällytetty tuloksellisuusrahaa vuodesta 1988 alkaen, sen osuus toimintamenoista on ollut 0,5-3,0%. Vuonna 2003 osuus toimintamenoista on 2,2%. Kriteerit ovat olleet samoja koko sopimuskauden 2001 - 2003, mutta tuloksellisuusrahan suuruus ja laskentatapa on päätetty vuosittain.

Tulosopimuskauden 2001-2003 tuloksellisuuskriteerit ja tuloksellisuusrahoitus (1000 €) ovat:

	2001	2002	2003
<u>Tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan laatu</u>			
Tutkimuksen huippuyksiköt	9 314	9 314	10 026
Suomen Akatemian rahoitus	2 708	2 525	
Muu ulkopuolinen tutkimusrahoitus	1 215	1 126	1 057
Taiteellisen toiminnan huippuyksiköt	665	665	665
<u>Koulutuksen laatu, tehokkuus ja vaikuttavuus</u>			
Koulutuksen laatu	6 652	6 652	6 652
Aikuiskoulutuksen laatu	1 161	1 161	1 161
Opintojen kulku	505	1 002	1 200
Työllistyminen	1 009	1 092	1 176
<u>Yliopistokohtainen arvio</u>	336	336	336
Yhteensä	23 563	23 888	24 798

Huippuyksiköt (tutkimus, koulutus, taiteellinen toiminta, aikuiskoulutus) ovat keskeisiä tuloksellisuuskriteereitä, koska niissä korostuu toiminnan laadulliset tekijät. Tuloksellisuusrahasta onkin vuosittain jaettu noin 75% näiden perusteella. Suomen Akademia on tehnyt viimeisimmät huippuyksikkövalintansa vuosille 2000-2005 (15.12.1998) ja vuosille 2002-2007 (12.6.2001).

Opetusministeriö on pyytänyt kirjeellään 1.11.2001 Korkeakoulujen arviointineuvostoa ehdottamaan sopimuskauden 2004-2006 tuloksellisuusrahan perusteiksi yliopistojen esitysten perusteella enintään 20 korkealaatuisen koulutuksen yksikköä ja enintään viittä yliopistoa, joissa aikuiskoulutus toteutetaan erityisen korkealaatuisin ratkaisuin. Vastaavasti Taiteen keskustoimikuntaa on pyydetty ehdottamaan yliopistojen esitysten perusteella enintään kolme korkealaatuisen

taiteellisen toiminnan yksikköä. Laatuyksiköiden hakemisella on jo sinällään haluttu lisätä keskustelua toiminnan laadusta ja auttaa hakijoita omien vahvuksiensa ja muutostarpeidensa jäsentämisessä. Valintaprosesseja on kehitetty esimerkiksi siten, että yliopistoverkostoja tarkastellaan koulutuksen laatuyksiköissä omana ryhmänä.

Huippuyksiköiden perusteella osoitettu tuloksellisuusrahoitus on määräytynyt yliopistojen porrastettujen kokoryhmien perusteella. Näin tuloksellisuusrahan suhteellinen merkitys on kaikkien yliopistojen osalta sama. Kritiikkiä on kohdistunut lähinnä siihen, että yliopistojen yhteisissä huippuyksiköissä toinen yliopistoista on näin ollen saattanut saada saman huippuyksikön perusteella enemmän tuloksellisuusrahaa. Ongelmallista on ollut myös se, että osassa tutkimuksen huippuyksiköistä on ollut mukana myös yliopistolaitoksen ulkopuolisia tahoja. Näiden kohdalla huippuyksikön perusteella määräytyvä rahoitus on ollut muita pienempi.

Tutkimuksen huippuyksiköitä lukuun ottamatta huippuyksiköiden perusteella määräytyvä rahoitus on nähty yliopistoissa eräänlaisena "ylimääräisenä" palkintona. Tutkimuksen huippuyksiköiden perusteella tulevaa tuloksellisuusrahoitusta käytetään yliopistoissa pääosin juuri ao. huippuyksiköiden omaan toimintaan. Itse asiassa Akatemia nykyisessä käytännössä sitouttaa yliopistot kuuden vuoden rahoitukseen huippuyksiköille.

Suomen Akatemian rahoitusta ja muuta ulkopuolista tutkimusrahoitusta on käytetty tuloksellisuusindikaattorina korostamassa tutkimuksen huippuyksiköiden tapaan tutkimuksen laadun merkitystä. Näiden painoarvoa lisättiin kuluvalle kolmevuotiskaudelle siirryttäessä, haluten näin korostaa yliopistojen profiloitumisen kannalta keskeistä toimintaa.

Suomen Akatemian rahoituksen perusteella tuloksellisuusraha on jaettu kaikille yliopistoille toimikuntien tekemien rahoituspäätösten suhteessa pois lukien huippuyksiköiden sopimusrahoitus. Muun ulkopuolisen tutkimusrahoituksen perusteella tuloksellisuusraha on laskettu kaikille yliopistoille käytetyn rahoituksen suhteessa. Kriteerejä on arvosteltu lähinnä eräiden alojen heikommista mahdollisuuksista saada ulkopuolista tutkimusrahoitusta.

Opintojen kulku on nähty erityisen tärkeänä tuloksellisuuskriteerinä. Kriteerissä on otettu huomioon ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisajat koulutusaloitin, ylempää korkeakoulututkintoa opiskelevien opiskeluaika ja laskennallinen tutkinnon suorittamisprosentti (ns. läpäisyprosentti) ja siinä tapahtunut muutos. Vertailua on tehty suhteessa koulutusalojen valtakunnallisiin keskiarvoihin. Tarkastelussa on otettu huomioon missä määrin yli normiajan opiskelleilla on ollut alempia korkeakoulututkintoja suoritettuina.

Kriteerit ovat olleet sellaisia, että tuloksellisuusrahaa saaneet yliopistot ovat vuosittain olleet pääosin samoja. Opetuksen ja opintojen kulun kehittämiseksi tehdyt toimenpiteet eivät välttämättä ole näkyneet tuloksellisuudessa kriteerien perustuessa vain määrällisiin tunnuslukuihin. Kriteerin läpinäkyvyyttä heikentää sen moniulotteisuus.

Työllistymisessä on tarkasteltu ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden työttömyyttä koulutusalaryhmittäin verrattuna vastaavan alaryhmän (humanistis-yhteiskuntatieteellinen, teknillis-kauppatieteellinen, terveydenhuoltoalat, taidealat) keskimääräiseen työttömyyteen sekä yliopistotasolla työttömyyden muutosta kahden eri tarkastelujakson välillä. Tutkinnon suorittaneiden määrällä painottamisen kautta kriteerissä on otettu huomioon eri koulutusalojen merkitys yliopistossa. Kriteeriin liittyy paljolti samoja ongelmia kuin opintojen kulkuun. Läh-tökohtatilanne yliopistojen välillä on erilainen maantieteellisestä sijoittumisesta ja koulutusalarakenteesta johtuen.

Yliopistokohtainen arvio on ollut opetusministeriön harkintaan perustuva kri-teeri, jossa on katsottu tavoitteiden toteutumista, arviointien tulosten hyödyntä-mistä, strategista kehitystyötä ja yhteistyötä. Vaikka kyse on ollut harkintaan pe-rustuvasta kriteeristä, sen tarpeellisuutta ja tuloksellisuusrahan saajien oikeelli-suutta ei ole juuri kyseenalaistettu. Yliopistokohtaisen arvioinnin läpinäkyvyyttä on kuitenkin haluttu lisättäväksi. Näin myös ilman tuloksellisuusrahaa jääneet voisivat kehittää toimintaansa parhaiden käytänteiden suunnassa.

Tuloksellisuuskriteerit sopimuskaudella 2004-2006

Tuloksellisuuskriteereitä kehitettäessä on otettava huomioon perusrahoitukses-sa tehtävät ratkaisut. Tuloksellisuusrahalla tulee palkita toiminnan laatua ja vai-kuttavuutta. Tuloksellisuudessa pitää myös tarkastella toimintaa suhteessa ase-tettuihin tavoitteisiin.

Tuloksellisuusrahoituksen osuutta toimintamenoissa tulee lisätä perusrahoituk-sen vakautta kuitenkin vaarantamatta. Tuloksellisuusraha ei ole tarkoitettu pysyvän toiminnan rahoittamiseen, mutta indikaattorien tulee edelleen olla jok-seenkin vakaita ja voimassa ainakin sopimuskausittain. Indikaattorien tulee olla myös mahdollisimman riidattomia ja määräytymisperusteiltaan hyväksytyjä. Yliopistot voivat sisällään päättää, missä määrin kohdentavat tuloksellisuusra-haa esimerkiksi huippuyksiköilleen tai yleensä sisäiseen tuloksellisuusrahan ja-koon.

Tulevan sopimuskauden tuloksellisuuskriteerit voisivat muodostua pitkälti nykyi-seltä pohjalta.

Huippuyksiköt (tutkimus, koulutus, taiteellinen toiminta, aikuiskoulutus) jatkavat laatua korostavina tuloksellisuuskriteereinä. Huippuyksiköiden perus-teella osoitetun tuloksellisuusrahoituksen tulisi edelleen määräytyä yliopistojen porrastettujen kokoryhmien perusteella. Yliopistojen yhteisten huippuyksiköiden määrä on tulevaisuudessa lisääntymässä tai ainakin näin toivotaan. Yhteistyön kannustamiseksi yliopistojen yhteisissä huippuyksiköissä rahoituksen tulisi mää-räytyä korkeamman kokoryhmän omaavan yliopiston mukaisesti.

Tutkimustoiminnan laadun mittarina on edelleen tarpeen käyttää **Suomen Aka-temian rahoitusta**. Rahoitus voitaisiin jakaa aiempaan tapaan kaikille yliopis-toille toimikunnittain Suomen Akatemian tekemien rahoituspäätösten suhteessa pois lukien huippuyksiköiden sopimusrahoitus. **Muu ulkopuolinen tutkimusra-**

hoitus kuvaa myös tutkimustoiminnan tuloksellisuutta. Yliopistoille tulisi edelleen jakaa KOTasta saatavan muun ulkopuolisen tutkimusrahoituksen (ei sisällä Suomen Akatemian rahoitusta) perusteella tuloksellisuusrahoitusta.

Opintojen kulku kriteeriä voitaisiin kehittää nykyistä läpinäkyvämmäksi. Tilastokeskus kerää yliopistoilta henkilö pohjaisesti opintosuorituksia koskevat tiedot ensimmäisen kerran vuoden 2002 tiedonkeruun yhteydessä. Tätä aineistoa voitaisiin hyödyntää myös opintojen kulku kriteerissä. Opintojen kulun näkökulmasta lukuvuoden aikana yli 30 opintoviikkoa suorittaneiden alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa opiskelevien osuutta voitaisiin verrata yliopiston läsnä oleviin opiskelijoihin (pois lukien opintoviikkoja kokonaan suorittamattomat). Opintoviikkojen mitoituksen tulisi eri koulutusalojen välillä vastata toisiaan, joten tarkastelu voitaisiin tehdä yliopistotasolla. Tämä vähentäisi samalla ongelmia, joita liittyy siihen, että opintoviikkokertymät ovat toisen ja kolmannen vuoden opiskelijoilla muita opiskelijoita korkeampia.

Edellisen rinnalla opintojen kulku kriteerissä voitaisiin säilyttää ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisaikojen koulutusaloittainen vertailu suhteessa koulutusalojen valtakunnallisiin keskiarvoihin. Uuden tutkintojärjestelmän käyttöönoton tukemiseksi olisi lisäksi tarpeen tarkastella alemman korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuutta (tai niillä aloilla joilla ei ole vielä alempia korkeakoulututkintoja 120 opintoviikkoa suorittaneiden osuutta) 3 vuotta aiemmin aloittaneisiin opiskelijoihin.

Kansainvälistymisestä luovuttiin erillisenä kriteerinä kuluvalle kolmivuotiskaudelle siirryttäessä. Perusteena oli laskentaperusteiden heikkoudet ja kansainvälistyminen nähtiin osaksi yliopistojen normaalia toimintaa, jota ei ole tarpeen erikseen palkita. Kansainvälisen vuorovaikutuksen katsottiin toisaalta sisältyvän jo huippuyksiköiden valintaan liittyvään laadun arviointiin.

Yliopistojen kilpailukyvyn kannalta kansainvälistymisen merkitys on korostumassa ja kansainvälinen opiskelija- ja tutkijavaihto hiipumassa, mikä puoltaisi erillisen tuloksellisuuskriteerin kehittämistä. Kansainvälistymiseen liittyvien kannustimien kehittämiseen on viimeksi kehoitettu koko korkeakoululaitoksen osalta Suomen ammattikorkeakoulupolitiikkaa koskevassa OECD -arvioinnissa.

Kansainvälistymisen kriteeri voisi muodostua lähtevien ja tulevien vaihto-opiskelijoiden määrän ja vaihdon tasapainon huomioon ottamisen ohella ulkomaalaisten opiskelijoiden suorittamien tutkintojen osuudesta.

Tutkinnon suorittaneiden työllistyminen on edelleen keskeinen vaikuttavuuskriteeri. Kriteerin käyttöön liittyvät ongelmat eivät ole kuitenkaan oleellisesti vähentyneet kuluvalle kaudelle tehtyjen muutosten jälkeen. Kehitystyötä Tilastokeskuksen kanssa tulisi jatkaa, jotta kriteerissä pystyttäisiin ottamaan nykyistä paremmin huomioon koulutusaloittaiset ja alueelliset erot sekä koulutuksen ja työelämän vastaavuus.

Yliopistokohtaisen arvion sisältö voisi olla jatkossa eräänlainen laatupalkinto, joka perustuisi opetusministeriön harkintaan. Tarkastelu tapahtuisi yliopistojen toimintakertomusten ja muun tulosneuvotteluaineiston perusteella. Tarkastelu

kohdistuisi seuraaviin kokonaisuuksiin 1. Henkilöstönäkökulman huomioon ottaminen yliopiston toiminnassa (miten hallitaan, kehitetään ja hyödynnetään henkilöstövoimavaroja) 2. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistaminen ja tutkimustulosten hyödyntämisen edistäminen, 3. Yliopiston uudistumiskyky (erityisesti arviointien tulosten hyödyntäminen, strateginen kehitystyö, laatujärjestelmät ja yleensä laadun kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet). Tuloksellisuuden tarkastelu tehtäisiin erikseen kunkin kriteerin osalta. Opetusministeriön tulisi kertoa perustelut palkitsemiselle.

Työryhmä ehdottaa, että tuloksellisuuskriteerit ovat samoja koko sopimuskauden 2004-2006. Tuloksellisuusrahan suuruus ja laskentatapa päättään vuosittain.

Tuloksellisuusrahan osuutta toimintamenoissa lisätään. Pääpaino on huippuyksiköillä, jotka pohjautuvat arviointiin ja korostavat laadullista näkökulmaa.

Kriteereiden perusteella osoitetaan tuloksellisuusrahaa yliopistoille.

Sopimuskauden 2004-2006 tuloksellisuuskriteerit ovat:

Tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan laatu

- **Tutkimuksen huippuyksiköt**, Suomen Akatemian arvioinnin perusteella
- **Suomen Akatemian rahoitus**. Toimikunnittain Suomen Akatemian tekemien rahoituspäätösten suhteessa, tutkimuksen huippuyksikkörahoituksella vähennettynä
- **Muu ulkopuolinen tutkimusrahoitus**. Ulkopuolisen tutkimusrahoituksen suhteessa, SA rahoituksella vähennettynä
- **Taiteellisen toiminnan huippuyksiköt**, Taiteen keskustoimikunnan arvioinnin perusteella.

Koulutuksen laatu, tehokkuus ja vaikuttavuus

- **Koulutuksen laatuysiköt**, Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinnin perusteella
- **Aikuiskoulutuksen laatuylipistot**, Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinnin perusteella
- **Opintojen kulku**. Kriteerinä käytetään alempaa tai ylemppää korkeakoulututkintoa suorittavien opintoviikkokertymiä, ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden keskimääräisiä suorittamisaikoja sekä alemman korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuutta
- **Työllistyminen**. Kriteerinä käytetään ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden työttömyyttä koulutusalaryhmittäin ja yliopistotasolla työttömyydessä tapahtunutta muutosta
- **Kansainvälistyminen**. Kriteeri muodostuu lähtevien ja tulevien vaihtoopiskelijoiden määrästä ja vaihdon tasapainosta ja/tai ulkomaalaisten opiskelijoiden suorittamien tutkintojen osuudesta.

Yliopistokohtainen arvio

Opetusministeriön päätöksen mukaisesti tarkastellen henkilöstönäkökulman huomioon ottamista yliopiston toiminnassa, yliopiston yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistamista sekä uudistumiskykyä. Päätös perustellaan.

5.6. Toimintamenorahoituksen jakautuminen

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti yliopistojen toimintamenot muodostuvat sopimuskaudella 2004-2006: varsinaisesta perusrahoituksesta, tätä täydentävästä valtakunnallisten tehtävien rahoituksesta, valtakunnallista ohjelmista sekä hanke- ja tuloksellisuusrahoituksesta.

Perusrahoituksessa laajuustekijän ja yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoituksen osuudet ovat kiinteitä, joten perusrahoitukseen käytettävän rahoituksen lisääntyessä lisärahoitus kohdentuisi opetuksen ja tutkimuksen osioihin.

Toimintamenorahoituksen jakautuminen vuonna 2003 ja hahmotelma jakautumisesta kaudella 2004-2006:

	2003		2004-2006	
Yhteensä	1 122,7 M€	100 %	1 122,7 M€	100%
Varsinainen perusrahoitus	953,8	85,0	980	87,3
- Laajuustekijä	174,3	15,5	198	17,6
- Opetus	418,3	37,3	416	37,1
- Tutkimus	315,4	28,1	314	28,0
- Yhteiskunnallinen palvelutehtävä	14,7	1,3	52	4,6
- Muut erät	31,0	2,8	-	-
Valtakunnall. ja alueell. tehtävät	48,8	4,3		
- Valtakunnalliset tehtävät	40,4	3,6	31	2,8
- Alueelliset kehittämiskeskukset	1,4	0,1	-	-
- Yhteiskunnallinen palvelutoiminta	1,7	0,2	-	-
- Verkostot	2,3	0,2	-	-
- Taiteellinen toiminta	2,9	0,3	-	-
Valtakunnalliset ohjelmat	75,9	6,8	62	5,5
Hankerahoitus	19,4	1,7	21	1,9
Tuloksellisuus	24,8	2,2	30	2,7

Työryhmä ehdottaa, että perusrahoitus pidetään vakaana, vähintään 87% toimintamenoista. Toiminnan laajenemisen tulee heijastua vastaavana kasvuna budjettikehyksessä.

Hankerahoituksen ja tuloksellisuusrahoituksen määrä on riippuvainen toimintamenokehystä.

Valtakunnallisen rahoituksen väheneminen vaikuttaa lisäävästi ensisijaisesti perusrahoitukseen, sen kasvaminen taas ensisijaisesti vähentää hanke- ja tuloksellisuusrahoitusta.

Sopimuskausien vaihtuessa on huolehdittava, että perusrahoituksen ja valtakunnallisten tehtävien sisällöllisestä muutoksesta ei aiheudu kohtuuttomia muutoksia yksittäisten yliopistojen resurssointitasoon.

6. Työryhmän ehdotukset

6.1. Ohjausjärjestelmän kehittäminen

Säädösohjaus

Ohjausjärjestelmän kehittämiseksi ehdotettavilla muutoksilla pyritään yliopistojen autonomian vahvistamiseen ja strategisen ohjauksen painottamiseen. Työryhmä on ehdotuksissaan lähtenyt siitä, että kansallisen innovaatiojärjestelmän perustana on yliopistojen kansainvälisesti korkeatasoinen tutkimus ja tähän perustuva opetus, joka osaltaan tukee myös alueellisten innovaatiojärjestelmien kehittymistä. Ohjausjärjestelmän kehittämiseksi työryhmä ehdottaa seuraavia toimenpiteitä:

Yliopistolaki

Yliopistolain 4 §:ään lisätään maininta yliopistojen vuorovaikutuksesta muun yhteiskunnan kanssa sekä tutkimustulosten vaikuttavuuden edistämisestä.

Innovaatioiden hyödyntämisestä saatavat tulot, samoin kuin yliopiston mahdollisesti saamat lahjoitus- tai muut vastaavat varat, on voitava rahastoida erillisiin rahastoihin, jotta tulot voidaan joustavasti käyttää yliopistojen toiminnan edistämiseksi. Samalla lain tasolla on huolehdittava siitä, että rahastoissa olevia varoja voidaan käyttää vain yliopistojen tarkoituksiin ja tehtäviin.

Yliopistot saavat, milloin kolmannen tehtävän suorittaminen sitä edellyttää, oikeuden merkitä osakkeita yhtiöissä, jotka edistävät tutkimustulosten hyödyntämistä tai alueellista kehittämistä. Osakkuus rajataan kuitenkin siten, että se voisi tapahtua talousarviossa päätettävien rajoitusten puitteissa tai rahastoitujen varojen sallimissa rajoissa. Samalla mahdollinen yhtiömuotoon perustuva vastuu rajataan vain sijoitetun pääoman menettämiseen eikä toiminnasta aiheutuvaa riskiä voi kanavoida yliopiston muihin tehtäviin osoitettavin varoin katettavaksi.

Kehittämislaki

Aluekehityksen vahvistamiseksi korkeakouluja on kannustettu hyödyntämään EU:n rakennerahastojen rahoitusta täysimääräisesti ja varautumaan mm. omista strategioistaan vuoden 2006 jälkeiseen aikaan, jolloin nykyinen EU:n rakennerahastojen ohjelmakausi päättyy. Ilmeistä on, että yliopistoihin rakennerahastojen kautta tuleva rahoitus tulee ainakin pienenemään nykyisestä.

Opetusministeriön tulee selvittää vuoden 2003 loppuun mennessä, miten ja millä osin rakennerahastovaroin käynnistetty koulutus- ja tutkimustoiminta voidaan sopeuttaa valtion budjettivaroista rahoitettavaksi. Tässä yhteydessä selvitetään mahdollisuudet toiminnan laajentumiseen tarvittavan lisärahoituksen varmistamiseksi kehittämislakia muuttamalla.

Tulosneuvottelumekanismeilla, opetusministeriön ja yliopistojen välisen toiminnanohjauksen keskeisimmällä välineellä, ei tällä hetkellä ole säädöspohjaa talousarviosta annettua asetusta lukuun ottamatta. Yliopistojen vahva itsehallinto ja vakiintunut tulosohjausjärjestelmä puoltavat oikeudellisen perustan vahvistamista.

Korkeakoululaitoksen kehittämisestä annettuun lakiin lisätään uusi 3 a §: opetusministeriö ohjaa yliopistojen toimintaa sopimuksin, joissa sovitaan kaikille yliopistoille asetettavista yhteisistä tavoitteista, koulutusvastuista ja niiden muutoksista sekä tarkoituksenmukaisella tavalla kunkin yliopiston omista tavoitteista, määrärahasostosta sekä tavoitteiden toteutumisen seurannasta.

Tutkintoasetukset

Tutkintoasetuksia yhdenmukaistetaan ja mahdollisuuksien mukaan yhdistetään. Yliopistojen keskinäisestä koulutusvastuun jaosta säädetään pääsääntöisesti koulutusalan tasolla. Yliopisto tekee opetusministeriölle esityksen, kun haluaa koulutusvastuutaan muutettavaksi. Yliopiston esityksen perusteella selvitetään ja arvioidaan sen edellytykset tarjota riittävän laadukasta koulutusta. Tämän jälkeen sovitaan mahdollisista koulutusvastuun muutoksista.

Tulosneuvottelujen säädöspohjaa vahvistamalla saadaan selkeä peruste sopia koulutusvastuiden muutoksista ministeriön ja yliopistojen käymissä tulosneuvotteluissa. Samalla varmistetaan koulutusvastuiden riittävä valtakunnallinen koordinatio. Tällä menettelyllä vahvistetaan yksittäisten yliopistojen mahdollisuuksia rakentaa omaa profiiliaan nykyistä joustavammin. Samalla se vahvistaa tulossopimusmenettelyn asemaa yliopistojen ohjauksen välineenä.

Tulossopimusmenettely

Tavoitteiden asettaminen

Tulossopimuksissa sovitaan tutkintotavoitteet ylemmille korkeakoulututkinnoille (ml. erillisvalintojen kautta tulevat) ja tohtorintutkinnoille sopimuskaudelle keskimääräisenä koulutusaloittaisena tavoitteena. Opettajankoulutukselle sovitaan kaikilla koulutusaloilla ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteet siten, että aineenopettajankoulutus erotellaan alan muista ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteista. Lisäksi huolehditaan koulutuksen suuntaamisesta opettajatarpeen mukaisesti. Tutkintotavoitteita ei muuteta kesken sopimuskauden.

Tulossopimuksissa sovitaan muista määrällistä tavoitteista sopimuskaudelle yliopistoittaisena keskimääräisenä tavoitteena (alempaa tai ylemppää korkeakoulututkintoa aloittavat uudet opiskelijat, kansainvälinen henkilövaihto, avoimen yliopisto-opetuksen kautta tutkinto-opiskeluun siirtyvät ja avoimen yliopiston laskennalliset kokovuotiset opiskelijapaikat).

Yhteiskunnalliselle palvelutehtävälle (avoin yliopisto-opetus, täydennyskoulutus, alueellinen kehittämistoiminta, tutkimustulosten hyödyntämisen edistäminen) asetetaan toiminnan luonnetta kuvaavia tavoitteita siltä osin, kun mää-

rällisiä tavoitteita ei pystytä asettamaan. Avoimelle yliopisto-opetukselle ja täydennyskoulutukselle asetetaan määrällisten tavoitteiden lisäksi myös sisällöllisiä tavoitteita. Täydennyskoulutuksen osalta sisällölliset tavoitteet liittyvät tarjonnan suuntaamiseen, tärkeimpiin kohderyhmiin ja alueelliseen toimintaan.

Seuranta ja raportointi

Opetusministeriö antaa yliopistoille vuosittain tilinpäätöksen, tuloksellisuusraporttien ja Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomusten perusteella kirjallisen palautteen, jossa todetaan strategisten tavoitteiden kannalta saavutetut tulokset ja kehittämistarpeet.

KOTA -tietokantaa kehitetään tilastotietokannasta opetusministeriön ja yliopistojen välistä tulosohjausta tukevaksi tietojärjestelmäksi. Tietojärjestelmää kehitetään siten, että raportointi tapahtuu pääasiassa sähköisesti. Tietokannan tietosisällöt tarkistetaan vastaamaan uusia tarpeita ottaen huomioon opetushallinnon koulutusluokituksen uudistaminen. Yliopistojen tulosohjauksen seurantajärjestelmää kehitettäessä otetaan huomioon määrällisten tietojen ohella laatu- ja vaikuttavuusnäkökulma. Tässä yhteydessä kehitetään myös pysyväisluonteisia vaikuttavuusindikaattoreita.

KOTA -tietokantaan kerätään vuoden 2003 tiedoista lähtien ulkopuolisen rahoituksen tiedot rahoituslähteittäin seuraavasti: Suomen Akatemia, Teknologian kehittämiskeskus, muu valtionhallinto, kunnat, kotimainen yritys, muu kotimainen, EU, ulkomainen yritys ja muu ulkomainen. Lisäksi EU-rahoituksen osalta tulee harkita vielä yksityiskohtaisempaa jakoa (ESR, EAKR, tutkimuksen puiteohjelman rahoitus).

Kustannuslaskennan kehittämistä jatketaan opetusministeriön ja yliopistojen välisenä yhteistyönä.

Yliopistot esittävät tulosneuvotteluissa opetusministeriölle johtopäätöksensä ja toimenpiteet arviointien tulosten johdosta. Arvioinnin tuloksia ei kytketä nykyistä kiinteämmin määrärahojen tasoon. Alakohtaista arviointia kehitetään siten, että alan koulutus ja tutkimus arvioidaan samanaikaisesti.

Muut yliopistojen ohjaukseen liittyvät ehdotukset

Kaikissa yliopistoissa otetaan käyttöön sisäinen vuokrajärjestelmä tai tätä vastaava järjestelmä, jonka avulla voidaan tehostaa tilankäyttöä.

Yliopistot kohdistavat ulkopuolisella rahoituksella tehtävälle toiminnalle aiheuttamisperiaatteen mukaiset tila- ja yleiskustannukset. Tämä edellyttää talous- ja projektihallinnon edelleen kehittämistä.

Opetusministeriön ja yliopistojen on pyrittävä vaikuttamaan valtiovarainministeriön ja Valtiokonttoriin, jotta yliopistojen erityistarpeet otetaan huomioon valtion kirjanpitoa kehitettäessä. Tämä tulee olla tavoitteena myös eri rahoittajatahoilla yhteisrahoitteisten hankkeiden rahoituspäätöksiä valmisteltaessa.

Kehittäessään maisteriohjelmia yliopistot ottavat huomioon työelämässä mukana olevien aikuisopiskelijoiden tarpeet niin opintojen sisällössä kuin opetusjärjestelyissä. Erilliset maisteriohjelmat otetaan huomioon yliopistojen perusrahoitusmallissa.

Opetusministeriö asettaa työryhmän selvittämään täydennyskoulutuksen nykytilaa koko korkeakoululaitoksen tasolla vuoden 2002 loppuun mennessä. Työryhmän tulee tehdä ehdotus yliopistojen täydennyskoulutuksen rahoituksen saattamisesta kestäväälle pohjalle.

6.2. Toimintamenorahoituksen muodostumisperusteet

Rahoitusmallin kehittämisen lähtökohtana pidetään jatkuvuuden turvaamista ja vain olennaisten muutostarpeiden sisällyttämistä malliin. Kaikkia muutostarpeita ei voida ottaa huomioon, koska mallin läpinäkyvyyttä ei haluta heikentää. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti yliopistojen toimintamenot muodostuvat sopimuskaudella 2004-2006 varsinaisesta perusrahoituksesta, tätä täydentävästä valtakunnallisten tehtävien rahoituksesta, valtakunnallista ohjelmista sekä hanke- ja tuloksellisuusrahoituksesta seuraavasti:

Perusrahoitus

Yliopistojen perusrahoitus määräytyy laskennallisen mallin perusteella, joka muodostuu neljästä osiosta: laajuustekijä, opetus, tutkimus ja yhteiskunnallinen palvelutehtävä.

Perusrahoituksen muodostuminen vuosina 2004-2006

PERUSRAHOITUS¹⁾ (980 M€)							
LAAJUUSTEKIJÄ (20%)			OPETUS (43%)	TUTKIMUS (32%)		YHTEISKUNNALLINEN PALVELUTEHTÄVÄ (5%)	
<i>Pohja- rahoitus</i> (51 M€)	<i>Uudet opiskelijat</i> (104 M€)	<i>Tilat</i> (43 M€)	<i>Maisteri- tutkinnot</i> (~416 M€)	<i>Tutkijakoulut</i> (36,5 M€)	<i>Tohtori- tutkinnot</i> (~277 M€)	<i>Avoin yliopisto</i> (13 M€)	<i>- Muu yhteis- kunnallinen palvelutehtävä</i> (~39 M€)
- 0,8-9 M€/yliopisto	- n. 4500 €/tavoite		- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3		- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3	- tavoitteet 2/3 - toteutumat 1/3	

¹⁾ Laskelmassa on oletettu, että perusrahoituksen määrä olisi 980 M€. Prosenttiosuudet on laskettu tämän perusteella. Laajuustekijän ja yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoitus on kiinteä (muun yhteiskunnallisen palvelutehtävän rahoitus on enintään summana). Opetusministeriön ja yliopistojen välisten neuvottelujen seurauksena muuhun yhteiskunnalliseen palvelutehtävään ei välttämättä tarvita koko varausta. Näin yhteiskunnallisen palvelutehtävän osuus jäisi tässä esitettyä pienemmäksi. Kehyksen kasvaessa lisääntyvä rahoitus käytetään opetuksen ja tutkimuksen osioihin.

Laajuustekijä muodostuu kaikille yliopistoille osoitettavasta pohjarahoituksesta, tilakustannuksista ja tulossopimuksissa sovituista uusien opiskelijoiden tavoitteesta (n. 4 500 €/ uusi opiskelija). Pohjarahoitus määräytyy vuoden 2002 opiskelijamäärän mukaan vaihdellen tiedeyliopistoissa 1-9 M€ ja taideyliopistoissa 0,8-4 M€. Tilakustannusten jakajana käytetään vuoden 2002 toteutuneita budjettirahoitteisia tilakustannuksia. Rahoitus sovitaan kolmivuotiskaudelle.

Opetuksen osuus muodostuu ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteista ja toteutumisista (2/3 - 1/3). Tavoitteet koskevat kautta 2004-2006. Toteutumia tarkastellaan koulutusaloittain ja otetaan huomioon vain sopimuskauden tavoitteisiin asti. Koulutusaloittaisista toteutumista tarkastellessa otetaan huomioon 0,5* kaksi vuotta aiemmin maisteriohjelmissa aloittaneet. Tavoitteita ja toteutumia painotetaan koulutusaloittaisilla kustannuskertoimilla.

Koulutusaloittaiset kustannuskertoimet ylemmille korkeakoulututkinnoille kaudella 2004-2006 ovat:

- | | |
|--------------------|--|
| I ryhmä (1,25): | humanistinen, kauppatieteellinen, oikeustieteellinen, teologinen, terveystieteet ja yhteiskuntatieteellinen koulutus |
| II ryhmä (1,5): | kasvatustieteellinen, liikuntatieteellinen ja psykologian koulutus |
| III ryhmä (1,75): | tekniillistieteellinen, luonnontieteellinen ja maatalous-metsätieteellinen koulutus (ml. ravitsemustiede) |
| IV ryhmä (3,25): | farmasia, eläinlääketiede, hammaslääketiede ja lääketiede |
| V ryhmä taidealat: | kuvataide ja taideteollinen ala (3,75), musiikki (4,5) ja teatteri ja tanssi (5,5) |

Tutkimuksen osuus muodostuu tulossopimuksissa sovituista tutkijakoulujen rahoituksesta sekä tohtoritutkintotavoitteista ja -toteutumisista (2/3 - 1/3). Tavoitteet koskevat kautta 2004-2006. Toteutumia tarkastellaan koulutusaloittain ja otetaan huomioon vain sopimuskauden tavoitteisiin asti. Tutkijakoulujen rahoitus sopimuskaudella 2004-2006 jatkuu aiempien tai mahdollisten uusien päätösten mukaisesti.

Yhteiskunnallisen palvelutehtävän osuutta määriteltäessä otetaan huomioon avoin yliopisto-opetus ja muu yhteiskunnallinen palvelutehtävä. Avoimen yliopisto-opetuksen rahoitus muodostuu laskennallisten kokopäiväisten opiskelijapaikkojen tavoitteista ja toteutumisista (2/3 - 1/3).

Muussa yhteiskunnallisessa palvelutehtävässä otetaan tarkoituksenmukaisessa laajuudessa huomioon aluevaikutusten vahvistamista tukevat toiminnot sekä eräät tehtävät, joilla on koulutus-, tutkimus- ja sivistyspoliittista merkitystä koko yliopistolaitoksen tasolla. Tehtävien rahoitus ei ole turvattu riittävästi muun perusrahoituksen kautta eikä riittävällä ulkopuolisella rahoituksella.

Erikseen huomioon otettavien toimintojen osalta rahoitusosuus määritellään tapauskohtaisesti ottaen huomioon perusrahoitusmallin kautta määräytyvä muu rahoitusosuus, yliopiston muun toiminnan tuottamat synergiaedut ja mahdolli-

suudet ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen. Tulossopimuksen liitteessä luetellaan nämä toiminnot.

Perusrahoitus on tutkijakouluja ja avointa yliopisto-opetusta lukuun ottamatta yliopistojen vapaasti kohdennettavissa.

Valtakunnalliset tehtävät

Valtakunnallisina tehtäviä rahoitetaan sopimuskaudella 2004-2006 seuraavien kriteerien mukaisesti:

1. Tehtävällä on huomattavaa valtakunnallista koulutus-, tutkimus- tai sivistyspoliittista merkitystä ja se on sellaisena yliopistolle osoitettu laissa, asetuksessa tai opetusministeriön päätöksellä: tehtävä ei suoranaisesti liity tutkintojen tuottamiseen.

Valtakunnallisten tehtävien rahoitus on toiminnan osarahoitusta ja yliopistolla on tehtävästä lisäksi omavastuu. Tehtävien rahoitusosuus määritellään tapauskohtaisesti ottaen huomioon perusrahoitusmallin kautta määräytyvä rahoitusosuus, yliopiston muun toiminnan tuottamat synergiaedut ja mahdollisuudet ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen. Rahoitusosuudessa otetaan huomioon myös tarve jatkuvaan kehitystyöhön siten, että vuosittaisissa tarkistaneuvotteluissa valtakunnalliset tehtävien hankerahoitus on esillä vain poikkeustapauksissa.

2. Kulttuurivaihtosopimukseen perustuvat vakanssit kompensoidaan 35 000 euroa/vakanssi lisärahoituksella lopun rahoituksen määräytyessä perusrahoitusmallin kautta. Lisäksi erikseen sovittaessa rahoitetaan Suomessa harvinaisia kieliä ja kulttuureja.

Tulossopimusten liitteeseen kirjataan tarvittaessa valtakunnallisten tehtävien tarkempi erittely.

Valtakunnalliset ohjelmat ja hankerahoitus

Valtakunnallisiin ohjelmiin ja hankerahoitukseen sisältyvien koulutuslaajennusten osalta aloituspaikkaa kohden osoitettava vuotuisesta hankerahoituksesta ei neuvotella, vaan se määräytyy koulutusalan kalleuden perusteella kolmeen kategoriaan (9 500, 7 500 ja 5 000 euroa). Korkeimpaan ryhmään kuuluvat taidealat, lääketieteellinen, hammaslääketieteellinen ja eläinlääketieteellinen ala. Seuraavaan ryhmään kuuluvat farmasia, liikuntatieteellinen, teknillistieteellinen, maatalous-metsätieteellinen ja luonnontieteellinen koulutusala. Rahoitus sovitetaan tulossopimuskaudeksi kerrallaan, jonka jälkeen päätetään jatkorahoituksesta.

Hankerahoitusta kohdennetaan valtakunnallista tavoitteenasettelua tukeviin yliopistojen omiin hankkeisiin, yliopistojen yhteisiin verkostohankkeisiin ja uudisrakentamisen varustamiseen. Yliopistojen omien hankkeiden tukeminen liittyy vuosittain erityishuomion kohteena oleviin strategiaan painopistealueisiin. Tavoitteena on, että yliopistot hoitavat kustannusvaikutuksiltaan pienet hankkeet

sisäisin järjestelyin. Opetusministeriön hankerahoituksen edellytyksenä on yliopiston omarahoitusosuus.

Hankerahoitus sovitaan korkeintaan tulossopimuskaudeksi kerrallaan, jonka jälkeen päätetään mahdollisesta jatkorahoituksesta saatujen selvitysten perusteella. Tulosneuvotteluissa sovitaan erikseen, onko kyseessä pysyvä koulutuslaajennus.

Tulosneuvotteluissa sovitaan tarpeen mukaan valtakunnallisiin verkostohankkeisiin liittyvät kysymykset. Mahdollisesta hankerahoituksesta päätetään tapauskohtaisesti. Hankerahoitus osoitetaan pääsääntöisesti ainoastaan yhteistyöhankkeiden koordinaatiokuluihin. Hankkeiden rahoituksesta sovitaan kunkin hankkeen koordinaatioyliopiston kanssa. Verkostomaisen toiminnan tulee toimia myös profiloitumisen ja rakenteellisen kehittämisen välineenä taloudellisuuden ja tuottavuuden lisäämiseksi.

Hankerahoituksen seuranta ja raportointi järjestetään osana tulosraportointia ja otetaan huomioon KOTA -tietokannan kehittämisessä. Hankesuunnitelmissa on esitettävä tavoitteet siten, että niiden toteutumista voidaan seurata.

Tuloksellisuusrahoitus

Työryhmä ehdottaa, että tuloksellisuuskriteerit ovat samoja koko sopimuskauden 2004-2006. Tuloksellisuusrahan suuruus ja laskentatapa päätetään vuosittain. Tuloksellisuusrahan osuutta toimintamenoissa lisätään. Pääpaino on huippuyksiköillä, jotka pohjautuvat arviointiin ja korostavat laadullista näkökulmaa. Kriteereiden perusteella osoitetaan tuloksellisuusrahaa yliopistoille.

Sopimuskauden 2004-2006 tuloksellisuuskriteerit ovat:

Tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan laatu

- Tutkimuksen huippuyksiköt, Suomen Akatemian arvioinnin perusteella
- Suomen Akatemian rahoitus. Toimikunnittain Suomen Akatemian tekemien rahoituspäätösten suhteessa, tutkimuksen huippuyksikkörahoituksella vähennettynä
- Muu ulkopuolinen tutkimusrahoitus. Ulkopuolisen tutkimusrahoituksen suhteessa, SA rahoituksella vähennettynä
- Taiteellisen toiminnan huippuyksiköt, Taiteen keskustoimikunnan arvioinnin perusteella.

Koulutuksen laatu, tehokkuus ja vaikuttavuus

- Koulutuksen laatuyksiköt, Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinnin perusteella
- Aikuiskoulutuksen laatuyliopistot, Korkeakoulujen arviointineuvoston arvioinnin perusteella
- Opintojen kulku. Kriteerinä käytetään alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa suorittavien opintoviikkokertymiä, ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden keskimääräisiä suorittamisaikoja sekä alemman korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuutta

- Työllistyminen. Kriteerinä käytetään ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden työttömyyttä koulutuslaryhmittäin ja yliopistotasolla työttömyydessä tapahtunutta muutosta
- Kansainvälistyminen. Kriteeri muodostuu lähtevien ja tulevien vaihtoopiskelijoiden määrästä ja vaihdon tasapainosta ja/tai ulkomaalaisten opiskelijoiden suorittamien tutkintojen osuudesta.

Yliopistokohtainen arvio

Opetusministeriön päätöksen mukaisesti tarkastellen henkilöstönäkökulman huomioon ottamista yliopiston toiminnassa, yliopiston yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistamista sekä uudistumiskykyä.

Toimintamenorahoituksen jakautuminen

Toimintamenorahoituksen jakautuminen vuonna 2003 ja hahmotelma jakautumisesta kaudella 2004-2006:

	2003		2004-2006	
Yhteensä	1 122,7 M€	100 %	1 122,7 M€	100%
Varsinainen perusrahoitus	953,8	85,0	980	87,3
- Laajuustekijä	174,3	15,5	198	17,6
- Opetus	418,3	37,3	416	37,1
- Tutkimus	315,4	28,1	314	28,0
- Yhteiskunnallinen palvelutehtävä	14,7	1,3	52	4,6
- Muut erät	31,0	2,8	-	-
Valtakunnall. ja alueell. tehtävät	48,8	4,3		
- Valtakunnalliset tehtävät	40,4	3,6	31	2,8
- Alueelliset kehittämiskeskukset	1,4	0,1	-	-
- Yhteiskunnallinen palvelutoiminta	1,7	0,2	-	-
- Verkostot	2,3	0,2	-	-
- Taiteellinen toiminta	2,9	0,3	-	-
Valtakunnalliset ohjelmat	75,9	6,8	62	5,5
Hankerahoitus	19,4	1,7	21	1,9
Tuloksellisuus	24,8	2,2	30	2,7

Perusrahoitus pidetään vakaana, vähintään 87% toimintamenoista. Tilakustannusten lisääntyminen otetaan huomioon mitoitettaessa yliopistojen toimintamenokehystä. Toiminnan laajenemisen tulee heijastua vastaavana kasvuna budjettikehyksessä.

Hankerahoituksen ja tuloksellisuusrahoituksen määrä on riippuvainen toimintamenokehyksestä. Valtakunnallisen rahoituksen väheneminen vaikuttaa lisävästi ensisijaisesti perusrahoitukseen, sen kasvaminen taas ensisijaisesti vähentää hanke- ja tuloksellisuusrahoitusta.

Sopimuskausien vaihtuessa on huolehdittava, että perusrahoituksen ja valtakunnallisten tehtävien sisällöllisestä muutoksesta ei aiheudu kohtuuttomia muutoksia yksittäisten yliopistojen resurssointitasoon.

28.9.2002

Eriävä mielipide koskien yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmän muistiossa 26:2002 esitettyjä eri koulutusalojen kustannuskertoimia

Yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmän muistiossa 26:2002 esitetään, että eri koulutusalojen kustannuskertoimet pidetään ennallaan. Työryhmä teetti laskentapäällikkö Soili Vasikaisella (OY) ja erikoissuunnittelija Matti Hosialla (TKK) työskentelynsä tueksi selvityksen yliopistojen koulutusaloittaisista kustannuksista. Selvitystyö osoitti selvästi tarpeen muuttaa merkittävästikin eri koulutusalojen kustannuskertoimien keskinäistä suhdetta, korotustarve on ilmeinen mm. teknistieteellisen, luonnontieteellisen, maatalous-metsätieteellisen ja liikuntatieteen kohdalla. Selvitystyössä esitettyjen uusien kustannuskertoimien absoluuttisen tason oikeellisuutta voidaan kyseenalaistaa mm. lähtötietoihin liittyvän epätarkkuuden takia, mutta työn tuloksista on kuitenkin kiistatta nähtävissä kustannuskertoimien kehittämistarve ja muutoksen suunta. Olisikin erittäin valitettavaa, jos selvään muutostarpeeseen ei nyt reagoida millään lailla.

Työryhmän sihteeristö oli valmistellut työryhmän viimeiseen kokoukseen esityksen, jossa liikuntatieteellisen, psykologian, kuvataiteen, taideteollisen ja musiikin kertoimia korotettaisiin + 0.2 sekä teknistieteellisen, luonnontieteellisen ja maatalous-metsätieteellisen kertoimia korotettaisiin +0.05. Tämä oikean suuntainen, tasoltaan tosin riittämätön, muutosesitys valitettavasti kuitenkin äänestyspäätöksellä hylättiin työryhmässä. Enemmistöpäätöksellä kustannuskertoimet pidettiin ennallaan. Sihteeristön valmisteleman ehdotuksen olisin itsekkin kompromissiratkaisuna voinut hyväksyä.

Edellä olevan perusteella esitän eriävän mielipiteeni työryhmän muistiossa esitettyihin kustannuskertoimiin. Esitän samalla, että kustannuskertoimiin tehdään vuoden 2004 alusta vähintään työryhmän sihteeristön esittämä korjaus ja kertoimien kehittämistä edelleen jatketaan vuosina 2005 ja 2006.

Jarmo Partanen

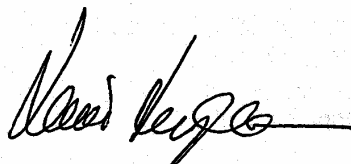
professori, vararehtori
Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu

25.9.2002

Eriäviä mielipide

Kustannuslaskennan pohjalta tehdyssä selvitystyön antamat trendit olisi pitänyt ottaa huomioon nostamalla kustannuskertoimia seuraavilla koulutusaloilla: liikuntatieteellinen, psykologia, kuvataide, taideeteollinen ja musiikki (vähintään muutos +0,2); teknillistieteellinen, luonnontieteellinen ja maatalous-metsätieteellinen (vähintään muutos +0,05);

Taideaineet (esim. musiikki ja arkkitehtuuri) tulisi ottaa mallissa huomioon vastaavalla taidekorkeakoulun kustannuskertoimella silloin kun nämä alat ovat sijoitettuna tiedekorkeakoulun jollakin muulla koulutuslalla.


Lauri Lajunen

Opetusministeriölle

DNo: Opm 44/043/2001
SibA 366/21/01

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Esitän kunnioittavasti eriävänä mielipiteenäni yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmä II:n kustannuskertoimia koskevaan ehdotukseen seuraavaa:

OPM:N asettamina selvitysmiehinä toimineet Soili Vasikainen ja Matti Hosia päätyivät eri yliopistojen tilinpäätöksistä laskettuja aikasarjoja ja kustannuslaskennan tulosalueittaisia tietoja tarkasteltuaan ehdottamaan merkittäviä muutoksia yliopistojen rahanjakomallissa käytettyihin kustannuskertoimiin. Yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmä II päätti yksimielisesti, että selvitysmiesten esityksiä ei sellaisenaan toteuteta. Viimeisessä kokouksessaan työryhmän enemmistö päätyi esittämään, että kustannuskertoimia ei lainkaan muuteta.

Kuitenkin käytyjen keskustelujen pohjana oli käsiteltävänä esitys, jossa joihinkin kertoimiin esitettiin muutoksia. Ehdotus olisi merkinnyt mm. eräiden taidealojen kustannuskertoimien lievää vahvistumista. Muutokset olisivat olleet osin samansuuntaisia kuin selvitysmiesten ehdotukset ja käsitykseni mukaan perusteltuja.

Käsitystäni tukee lisäksi se, että taideyliopistoissa on meneillään paljon resursseja vaativa murros, jossa koulutuksen rakenteita muutetaan yliopistolain edellyttämään suuntaan panostamalla voimakkaasti tutkimuksen ja jatkokoulutuksen kehittämiseen. Tähän ei nykyinen rahoituspohja tarjoa kaikille taideyliopistoille riittäviä edellytyksiä. Taideyliopistoissa professorien osuus kaikista opetuksen ja tutkimuksen henkilötyövuosista on vain 18 %, kun se yliopistolaitoksessa keskimäärin on 29 %. Erityisen alhainen professorien osuus on Sibeliuksen Akatemiassa (11 %). Budjettirahoitteisten tutkijoiden osuus opetuksen ja tutkimuksen budjettirahoitteisista henkilötyövuosista on taideyliopistoissa (Taideteollista korkeakoulua lukuun ottamatta) alle yhden prosentin. Vastaava luku yliopistoissa keskimäärin on 11 %.

Edellä olevan perusteella katson, että kustannuskertoimia tulee muuttaa sen suuntaisesti kuin sihteeristö esitti työryhmän viimeiselle kokoukselle. Mikäli tämä ei ole mahdollista, taideyliopistokohtaiset ja tiedeyliopistoista poikkeavat rahoitukseen vaikuttavat tekijät tulee ottaa riittävässä määrin huomioon laajuustekijässä.

Helsingissä 30.9.2002

Pekka Vapaavuori
Sibeliuksen Akatemian rehtori

Yliopistojen tulohajautuksen kehittämissuuryhmä II
Eriävä mielipide tuloksellisuusrahoitusta koskevaan kohtaan

Yliopistojen tulohajautuksen kehittämissuuryhmä II esittää muistiossaan, että tutkimuksen huippuyksikköjen perusteella yliopistoille maksettavan tuloksellisuusrahan tulee riippua yliopiston koosta. Pidän tätä määrääntymisperustetta virheellisenä seuraavista syistä:

Yhdessä yliopistossa olevien huippuyksikköiden määrää ei ole rajoitettu mitenkään. Suurella yliopistolla on alun alkaen pienempiä paremmat mahdollisuudet saada itselleen useita huippuyksiköitä. Tuloksellisuusrahan jakautumisessa yliopistojen kokoerot tulevat huomioonotetuiksi jo tätä kautta. Jos kukin yksittäisen huippuyksikön perusteella saatava tuloksellisuusraha vielä riippuu yliopiston koosta, järjestelmä tulee antaneeksi suurelle yliopistolle kumulatiivista tukea tavalla joka tuskin oli tuloksellisuusrahan alkuperäinen tarkoitus.

Tutkimuksen huippuyksikköiden ja koulutuksen laatuysikköiden tuottama tuloksellisuusraha on yliopistojen kannalta muutenkin erilaista. Koulutus suunnitellaan siten että sen toteuttaminen ei riipu tuloksellisuusrahasta vaan raha on yliopistolle eräänlainen ylimääräinen palkinto, jonka käytöstä sillä on suuri vapaus päättää. Sen sijaan tutkimuksen huippuyksikköä perustettaessa Suomen Akatemia edellyttää yliopistolta sitoutumista sen rahoitukseen ja sopimuksessa on lisäksi erikseen sovittu tarkoitukseen käytettävästä tuloksellisuusrahan osuudesta. Tuloksellisuusraha ei siis ole yliopiston vapaasti käytettävissä vaan suuntautuu pääasiassa juuri huippuyksikölle. Koska yliopistoilla ei juuri ole omaa rahaa tutkimukseen käytettäväksi ja koska huippuyksikköiden Akatemialta saama rahoitus vaihtelee suuresti, useimmat yliopistot joutuisivat käyttämään tuloksellisuusrahaa huippuyksikön tukemiseen siinä tapauksessa, ettei Akatemia sitä nimenomaisesti edellyttäisi. Tuloksellisuusrahan porrastaminen yliopistojen koon mukaan kasvattaa siis yliopistojen välisiä eroja realistisesti tavoitella ja ylläpitää tutkimuksen huippuyksiköitä.

Tutkimuksen huippuyksikköiden perusteella jaettavan tuloksellisuusrahan tulisi määräytyä samalla tavoin kaikille yliopistoille niiden koosta riippumatta.

Tampereella 28. syyskuuta 2002

Marja Jylhä

KIRJALLISUUTTA

Eduskunnan sivistysvaliokunnan mietintö 11/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain 3§:n muuttamiseksi.

Hosia, M. (2001). Yliopistojen sisäisen rahanjaon kartoitus. Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 85.

Jussila, J. & Saari, S. (toim.) (1999). Opettajankoulutus tulevaisuuden tekijänä. Yliopistoissa annettavan opettajankoulutuksen arviointi. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu 11:1999.

Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 6/2002. Korkeakouluissa tehtävien keksintöjen tehokas kaupallinen hyödyntäminen. Yliopistokeksintötyöryhmän mietintö.

Kess, P., Hulkko, K., Jussila, M., Kallio, U., Larsen, S., Pohjolainen, T. & Seppälä K. (2002). Suomen avoin yliopisto. Avoimen yliopisto-opetuksen arviointiraportti. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu 6:2002.

Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisu 11:2002. Korkeakoulujen arviointineuvoston toimintasuunnitelma 200-2003.

Meklin, P. (2001). Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (toim.) Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin, ss. 91-117.

Miettinen, T. (2002). Yliopistojen itsehallinto - hallinnollinen itsearvo? Sanansaattaja Joensuun yliopistosta. Erikoisnumero 5 B 27.5.2002, ss. 10-13.

Ministeriryhmän kannanotto keskushallinnon uudistamiseksi 20.6.2001.

Määttä, S. & Ojala T. (2000). Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja balanced scorecard. Hallinnon kehittämiskeskus ja valtiovarainministeriö.

Määttä, S. (2000). Tasapainoinen menestysstrategia. Balanced scorecardin tuolla puolen.

OECD, DEELSA/ED (2002) 7. Review of Education Policy in Finland: The AMK Sector. Examiners' Report.

Opettajankoulutuksen kehittämisohjelma (2001). Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto

Opetusministeriön hallinnonalan aluekehittämisstrategia 2003-2013.

Opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja yliopistoissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma 1999-2004.

Opetusministeriön kirje 25.6.2002 (Dnro 36/400/2002). Opetushallinnon koulutusluokituksen uudistaminen.

Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 85:2001. Yliopistojen sisäisen rahanjaon kartoitus.

Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 92:2002. Suomen aikuis-koulutuspolitiikan teematutkinta. Katsaus suomalaiseen aikuiskoulutukseen ja OECD:n arviointira-portti.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 37:1995. Yliopistojen kokonaisrahoitus ja perusrahoi-tuksen laskennallinen malli. Yliopistolaitoksen tulosohtauksen kehittämistyöryhmän väliraportti.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 36:1996. Yliopistojen tulosohtauksen kehittäminen. Yliopistolaitoksen tulosohtauksen kehittämistyöryhmän loppuraportti.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 39:1996. Tutkimuksen perusrahoitustyöryhmän muis-tio.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 20:1998, Yliopistojen toimintamenojen rahoitusjärjes-telmän kehittäminen

Opetusministeriön työryhmien muistioita 30:1999. Yliopistojen perusrahoituksen turvaaminen lainsäädännöllä vuoden 2000 jälkeen.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 22:2001. Yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen hallin-nointi ja valvonta.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 23:2001. Korkeakoulutuksen kansainvälisen toimin-nan strategia.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 28:2001. Korkeakoulujen alueellisen kehittämisen työryhmän muistio.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 2:2002. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö.

Opetusministeriön työryhmien muistioita 4:2002. Ammattikorkeakoulujen rahoitustyöryhmän muistio.

Opetusministeriön muistio 18.2.2000. Yliopistojen toimintamenobudjetointi sopimuskaudella 2001-2003.

Pajakkala, P. & Tuomainen, T. (2002). Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat ja nii-den korjaaminen. Opetusministeriön asettama selvitystehtävä.

Pajakkala, P. & Tuomainen T. (2002). Valtion toimitilahallinnan ongelmat ja niiden ratkaiseminen. Valtiovarainministeriön asettama selvitystehtävä.

Pöllä, K. & Vuorela, T. (2001). Tulosvastuun haaste. Selvitys ministeriöiden tulosohtausotteesta. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Valtiovarainministeriö.

Salminen, M., Einola-Pekkinen, V., Erkkilä, J. & Nurmi, J. (2001). Julkisen hallinnon toimivuu-den ja arvioinnin kehittäminen.

Suomen kuntaliitto - sisäasiainministeriö - valtiovarainministeriö (2001). Kohti julkisten palve-lujen yhteistä arviointia. Keskustelualoite. Kansallinen tuottavuusohjelma tuottavuudella tulevaisuu-teen.

Suomen kuntaliitto ja valtiovarainministeriö (2001). Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla. Näkökohtia itsearviointiin ja mallin käyttöön toiminnan kehittämisessä.

Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston julkaisu 1/2000. Laatu polttopisteessä. Yliopistojen rehtorien näkemyksiä laadusta ja sen kehittämisestä.

Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston julkaisu 3/2002. Yliopistojen taloudellinen autonomia. Työryhmäraportti.

Valovirta, V. (2001). Tieteenalojen arviointi Suomessa - Kehittämisen vai vakuuttamisen väline. Suomen Akatemian julkaisu 6/01.

Valovirta, V. & Uusikylä, P. (2002). Osaoptimoinnista tulosketjuihin.

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko eduskunnalle. Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2001). Opetusministeriön vuositilintarkastus 2001. Tilintarkastajan väliraportti 19.11.2001. Opetusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasettelu, talousarviomennettelyt ja ministeriön ohjausote.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2002). Opetusministeriön tilintarkastuskertomus vuodelta 2001. Valtiontalouden tarkastusvirasto 11.6.2002.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2002). Tilintarkastajan vuosiyhteenveto opetusministeriön tilintarkastuksesta vuodelta 2001. Valtiontalouden tarkastusvirasto 11.6.2002

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 22/2002. Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan. Korkeakoulun tulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 25/2002, Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosoikeuksien näkökulmasta esimerkkinä Jyväskylän yliopisto.

Valtion tiede- ja teknologianeuvoston muistio 23.10.2001. Laadittu neuvoston tutkimuksen ja elinkeinoelämän yhteyksiä käsittelevää seminaarikokousta varten.

Valtiovarainministeriö. Balanced Scorecard valtionhallinnossa. Balanced Scorecard Forum 2000.

Valtiovarainministeriö. Valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätösmenettelyiden kehittäminen. Valtion tilinpäätöstyöryhmän sihteeristön keskustelumistio elokuu 2002.

Vasikainen, S. & Hosia, M. (2002). Selvitysmiesten raportti 15.5.2002. Koulutusaloittaisista kustannuksista ja alakertoimista. Opetusministeriö.

Virtanen, I. (2002). Yliopistojen kolmas tehtävä. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 44.

Yhteinen arviointimalli (CAF). Linkki kansallisen laatu- ja palveluhankkeen internetsivulta <http://www.vn.fi/vm/laatuhanke/index.html>

TYÖRYHMÄN EHDOTTAMAT SÄÄDÖSMUUTOKSET

Yliopistolain 645/1997 muuttaminen

Voimassa oleva laki:

4 § 1 momentti:

Yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa nuorisoa palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa.

39 §:

Yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja. Näillä varoilla voidaan myös palkata henkilökuntaa ja perustaa virkoja.

Lahjoitus- ja testamenttivaroilla perustettuun virkaan kuuluvat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhun vastaavaan virkaan.

Ehdotus

4 § 1 momentti:

Yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa nuorisoa palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten vaikuttavuutta.

39 §:

Yliopistolla on oikeus ottaa vastaan lahjoitus- ja testamenttivaroja sekä tutkimustulosten hyödyntämisestä saatavia varoja. Näillä varoilla voidaan palkata henkilökuntaa ja perustaa virkoja. Varoja voidaan myös käyttää 4 § 1 momentin mukaisiin tehtäviin yliopiston hallituksen päättämien suuntaviivojen mukaisesti. Varoja hoidetaan erillään valtion talousarviossa yliopistolle myönnettyistä varoista.

Lahjoitus- ja testamenttivaroilla tai tutkimusyhteistyöstä ja tutkimustulosten hyödyntämisestä saaduilla varoilla perustettuun virkaan kuuluvat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muuhun vastaavaan virkaan.

Yliopisto tekee 1 momentissa tarkoitettuja varoja koskevat oikeustoimet omissa nimissään ja käyttää puhevaltaa niiden osalta.

Korkeakoululaitoksen kehittämisestä annetun lain (1052/1986) muuttaminen
(lisäämällä uusi 3 a §)

Ehdotus

3 a § Yliopistojen ohjausjärjestelmä

Opetusministeriö ohjaa yliopistojen toimintaa sopimuksin, joissa sovitaan kaikille yliopistoille asetettavista yhteisistä tavoitteista, koulutusvastuista ja niiden muutoksista sekä tarkoituksenmukaisella tavalla kunkin yliopiston omista tavoitteista, määrärahasosta sekä tavoitteiden toteutumisen seurannasta.

YLIOPISTOJEN TILAKUSTANNUKSISTA AIHEUTUVIA ONGELMIA JA NIIDEN KORJAAMISTA SELVITTÄNEEN SELVITYSMIEHEN EHDOTUKSET

(Lähde: Pajakkala, P. & Tuomainen T. (2002). Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat ja niiden korjaaminen. Opetusministeriön asettama selvitystehtävä)

Suoritettujen haastattelujen ja kerättyjen tietojen perusteella selvitysmies esittää seuraavia toimenpiteitä yliopistojen tilakustannuksista aiheutuneiden ongelmien korjaamiseksi:

Yliopistokiinteistöjen ja -tonttien hallinta

1. Yliopistokiinteistöjen (rakennukset + tontit) hallinta pidetään Senaatti-kiinteistöillä ja nykyistä vuokramenettelyä kehitetään edelleen yliopistojen ja Senaatti-kiinteistöjen yhteistyönä. Myös lahjoitusmaat pidetään edelleen Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa. Uusien tilojen saamiseksi yliopistojen tulee voida hyödyntää tontteja yhtäläisin ehdoin myös muiden investoreiden kuin Senaatti-kiinteistöjen kanssa. Pääomavuokran periminen valtion yliopistoja varten saamilta lahjoitusmailta lopetetaan mahdollisuuksien mukaan vuoden 2003 alusta lukien. Aiemmin perittyjä vuokria ei palauteta, sillä ne on kompensoitu yliopistojen saamissa määrärahoissa. Lahjoitusmaat, kuten muutkin yliopistotontit rajataan yliopistojen käyttöön. Senaatti-kiinteistöjen sisällä yliopistotoimialan läpinäkyvyyttä niin vuokrien ja niiden käytön kuin investointienkin suhteen lisätään, yliopistotoimialasta tulee selkokielellä ja reaalisuurein tuoda esille asiat vuosikertomuksessa tai omana yliopistokiinteistöliitteensä.

Vuokrasopimusehdot ja vuokramäärärahat

2. Vuonna 1995 tehtyjä ja vuonna 2000 mahdollisesti jo uusittuja vuokrasopimuksia jatketaan vuoden 2007 loppuun. Vuokriin sovelletaan edelleen 50 prosentin indeksisidonaisuutta. Tilojen peruskorjauksissa vuokranantaja vastaa peruskorjauksesta ajanmukaaseen, vuoden 1995 tasoon ja tason ylittävällä korjauksella on vuokravaikutus.

Lisäksi on tarpeen toteuttaa seuraavat vuokratason muutokset. Ne huomioidaan vuodesta 2003 alkaen budjettirahoitteisten tilavuokrien osalta erillisinä muutoksina yliopistolaitoksen ja ao. yliopistojen määrärahoissa.

Teknillisen Korkeakoulun (Espoo) ja Helsingin Yliopiston vuokratasot ovat merkittävästi käyviä vuokria matalampia ja niitä tulee korottaa vuonna 1995 tehtyjen (mahdollisesti vuonna 2000 uusittujen) vuokrasopimusten osalta. Lisäksi Helsingin yliopiston pääomavuokraan liitetään vuodesta 2003 alkaen vaikutuksiltaan muiden yliopistojen kanssa yhdenmukainen indeksiehto. Uuden vuokratason määrittely tehdään vuokratasovertailujen ja mahdollisten jatkoselvitysten perusteella työryhmässä, jossa TKK:n ja Helsingin yliopiston ja Senaatti-kiinteistöjen ohella on myös ulkopuolinen osapuoli. Työryhmän tulee huomioida arvorakennusten normaalia vaativammat peruskorjaukset poistojen ja tuottovaatimusten määrittelyssä.

Vaikka edellä mainittujen kaltaisia poikkeamia käyvästä vuokratasosta ei muilla paikkakunnille ole, vuokratason muutoksia (alentamisia ja korotuksia) tulee vuoden 2003 alusta toteuttaa tehtyjä vuokratasovertailuja hyödyntäen sekä rakennuksen kunto ja käyttöominaisuudet huomioon ottaen sopimuskohtaisesti muillakin yliopistopaikkakunnilla. Selvitysryhmä pitää sekä kysynnän että tarjonnan kannalta tärkeänä, että vuokratasot korjataan valtion kiinteistöstrategian tavoitteen mukaiselle käypien vuokrien alakvartiilitasolle.

Toimitilakustannukset ovat keskeinen osa yliopistolaitokselle myönnettävästä määrärahakokonaisuudesta. Toimitilakustannusten kehittyminen, budjettirahoitteisen toiminnan osuus niistä, samoin kuin toimitilakustannusten inflaatiokorjaukset tulee jatkossakin huomioida yliopistojen toimintarahoituksen budjetitkehystä mitoitettaessa.

3. Uusien rakennusten (vuoden 1995 jälkeen rakennettujen) pääomavuokraa yliopistokiinteistöille ehdotetaan perusratkaisuna laskettavaksi 6 prosenttiin ja indeksisidonnaisuutta 50 prosenttiin (aiemmin 7 % ja 100 %). Samoja ehtoja sovelletaan sopimuskohtaisesti perus-

korjausinvestointien tasoa ja toiminnallisuutta parantavien osien pääomavuokraan. Senaatti-kiinteistöjen tulee voida käyttää muuta kuin 6 prosentin mukaista pääomavuokraa erityistapauksissa (esimerkiksi lyhyemmät kuin 15 vuoden vuokrasopimukset tai erityishankkeet) sekä yhteisestä sopimuksesta koko vuokrauden kiinteää vuokraa. Perusteluna 6 prosentin pääomavuokralle on se, että selvitysryhmän tarkastelujen mukaan tätä kautta määriteltä uusien hankkeiden vuokrataso on vastaavien uusien hankkeiden käyvän vuokratason alakvartiilissa ja vuokran suuruus takaa Senaatti-kiinteistöille vuokrakauden pituuden, korkean käyttöasteen ja pienten riskien takia edelleen mahdollisuudet huolehtia yliopistojen tilojen kunnosta ja tilatarpeista. Pääomavuokran uusia ehtoja sovelletaan vuodesta 2003 alkaen vuoden 1995 jälkeen pääomavuokraehdoilla 7 prosenttia ja 100 prosenttia toteutettuihin hankkeisiin.

Vuokrien sitomista indeksiin vain 50-prosenttisesti ehdotetaan sen takia, että selvitystyöryhmä ei ehdota yliopistojen määrärahoihin vuokrakuluja koskevaa indeksitarkistusta. Rahan arvon heikentyminen tulee huomioida osana kokonaisrahoituksen määrittelyä. Lisäksi 50 prosentin indeksi jakaa riskiä ja pyrkii tehostamaan toimintaa suojaten kuitenkin poistot inflaatiolta.

4. Vuokriin sisältyvien ja niiden ulkopuolelle jäävien korjaustoimenpiteiden hankintarajojen määrittelyyn tulee laatia selkeät pelisäännöt ja lisävuokrien laskentamenettelyt. Tavoitteena tulee olla entistä yksinkertaisemmat lisävuokramenettelyt (esimerkiksi kiinteä vuokravaikutusprosentti koko korjaustoimenpiteelle erottelematta perustasoa ja sen ylimenevää osaa). Selvitysryhmä näkee, että keskustelun kohteena ollut "ajanmukainen taso" tulee merkitä vuoden 1995 tasoa, jolloin vuokrat määriteltiin.

Ulkopuolisella rahoituksella tehtävän toiminnan tilakustannukset

5. Yliopistojen ulkopuolisella rahoituksella (muu kuin suoraan opetusministeriöltä saatu toimintameno) tehtävälle toiminnalle on kohdennettava asianmukaiset tilakustannukset. Tällä rahoituksella tehtävien projektien/toimeksiantojen ja täydennyskoulutuksen on maksettava kaikki kustannuksensa maksuperustelain mukaisesti. Tekesin, Akatemian,

EU:n ja säätiöiden kanssa on neuvoteltava todelliset yleis-kustannukset (tilat, laitteet, hallinto) kattavat veloituspäätökset. Niiden vaikutukset tulee kompensoida valtion budjet-tisidonnaisille rahoittajille (Suomen Akatemia, Tekes, ...), jotta toimintojen volyymit eivät leikkaudu. Kompensaatio tulee huomioida vastaavasti yliopistojen vuokramenojen kat-tamisessa. Nettovaikutukset jäävät vähäisiksi, mutta toiminnot saadaan vastaamaan todellisia kustannuksia.

Yhteisrahoitteiselle tutkimukselle on vastaa-vasti laadittava selkeät pelisäännöt. Yliopisto-jen projektimenettelyt ja taloushallinto on kehi-tettävä yhtenäisiksi sekä omaa, ulkopuolista että yhteisrahoitteista toimintaa koskien. Tätä kautta saadaan läpinäkyväksi se, osallistuvat-ko yliopistot ja millä osuudella erityyppisten tutkimus- ja kehityshankkeiden rahoitukseen. Läpinäkyvyys on tärkeää muun muassa kilpai-lunäkökulmasta oltaessa osa EU-yhteisöä. Yliopistojen osaamisen kanavoiminen ympä-röivään yhteiskuntaan on Suomessa kansain-välisesti laajaa ja siihen liittyvien menettelyta-pojen kehittäminen parantaa edelleen aluei-den ja koko maan kilpailukykyä.

Yliopistojen tilahallinnan kehittäminen

6. Yliopistosektorin kokonaistason tilaohjaus ja -strategiat tarvitsevat tehostamista. Tiloilla tuetaan keskeisesti koko yliopistosektorin stra-tegian toteuttamista. Opetusministeriöllä on oltava nykyistä keskitetympi koordinoitivas-tuu, näkemys ja tuki yliopistoille pidemmän aikavälin toimitila-asioissa. OPM:n tulee myös seurata ja ohjata yliopistotilojen vuokra-tasojen, tila-kustannusten ja käytön tehokkuu-den tunnuslukujen kehittymistä myös kansain-välisesti ja olla mukana kehittämässä niihin liittyviä, yliopistoille yhteisiä tilahallintajärjes-telmiä. Uusia rakennushankesuunnitelmia on edelleen runsaasti ja OPM:n tuleekin kiinnittää lisääntyvää huomiota yliopistojen vuokran-maksukykyyn sekä tilantarpeen pitkän aikavä-lin riskitekijöihin. Opetusministeriölle ehdote-taan 1.1.2003 alkaen myönnettäväksi budje-tissa vuosittainen selkeä euromääräinen val-tuus uusien vuokrasopimusten hyväksymi-seen. Toiminta tulee koordinoita raha-asiainvaliokunnan käsittelyn kanssa siten, että käsittelyraajat ovat järkevät.

7. Yliopistojen tilankäytön ohjaus ja tehostaminen tulee tapahtua yhtenäisin menettelyin opetusministeriötasolta yliopistoihin, tiedekuntiin ja laitoksille. Tehostamisessa keskeisiä asioita ovat uusien strategisten toimitilajohtamisen menetelmien käyttöönotto (ns. CRE/CREM) sekä Senaatti-kiinteistöjen ja yliopistojen välisen yhteistyön edelleen kehittäminen avoimelle kumppanuustasolle. Keskeistä on integroida toimitilojen johtaminen yliopistojen toimintastrategiaan ja -prosesseihin siten, että toimitilaresurssilla tuotetaan paras mahdollinen lisäarvo yliopiston toiminnalle. Eri osapuolten (opetusministeriö, yliopistot, Senaatti-kiinteistöt) tulee kouluttaa tilahallinnosta vastaava henkilöstönsä tähän ajatusmaailmaan ja toimintatapaan. Kustannustietoisuuden kasvattaminen, läpinäkyvyyden lisääminen sekä tilasubventioiden poistaminen on yliopistoissa johdon vastuulla.

8. Opetusministeriön tulosohtausmallin (tulossopimuksen yhteydessä budjettirahan jakamiseen käytetty laskentajärjestelmä) sisältää laajuustekijän, jossa osa rahanjaosta tapahtuu yliopistojen toteutuneiden tilakustannusten perusteella. Mallia uudistetaan parhaillaan. Selvitystehtävän näkökulmasta toimitilojen rooli mallissa on oikealla tasolla. Se kannustaa harkintaan uusien tilojen hankinnassa ja turvaa myös sen, että tiloista luopuminen ei leikkaa vuokraa vastaavalla määrällä yliopiston rahoitusta. Perusvuotena tulee säilyttää ns. vanhoja sopimuksia painottava vuosi 1999. Uusien toimitilojen tarpeen pitää perustua toiminnallisiin tutkimus- ja muihin perusteisiin eikä siihen, että tilat saadaan maksetuksi laajuustekijällä. Vuokriin tässä yhteydessä esitetyt perustasotarkistukset tulee tulosohtausmallissa käsitellä niin, että niiden pitkävaikutteisuus säilyy rahoitusmallissa. Läpinäkyvyys myös tulosohtausmallissa on tärkeää.

Toimitila-asioiden ja vuokrien seuranta

9. Yliopistojen toimitilakustannuksista tehdään perusteellinen tarkastelu 5 vuoden kuluttua. Siihen saakka kehitystä seurataan toisaalta Senaatti-kiinteistöjen yliopistotoimialan raporteista (toimenpide 1.) ja toisaalta ehdotetun

seurannan (toimenpide 6.) avulla. Vuonna 2007 arvioidaan nyt tehtävien päätösten toimivuus ja kohtuullisuus eri osapuolten kannalta sekä valmistellaan mahdollisesti tarvittavat muutokset.

Ongelmat yliopistojen tilakustannusten kasvusta ajoittuvat vuodelle 2005 ja sen jälkeen. Seuraavan kehittämissuunnittelussa ja rahoituksessa tulee ensisijaisesti turvata yliopistojen toimintapuitteet, mutta kiinnittää myös huomiota nopeassa muutoksessa oleviin toimitilakustannuksiin ja niiden kattamiseen.

Vaikutukset

Tehtyjen ehdotusten kustannusvaikutukset ovat karkeasti seuraavat:

- pääomavuokran poistaminen lahjoitusmailta (toimenpide 1.) vähentää Senaatti-kiinteistöjen vuokratuloja 1 - 2 miljoonaa euroa vuonna 2003
- yliopistojen ns. vanhojen vuokrien tarkistusten (toimenpide 2.) nettokasvu vuonna 2003 on karkean arvion mukaan 3 - 5 miljoonaa euroa
- pääomavuokran määrän ja indeksisidonaisuuden alentaminen ns. uusilta hankkeilta (toimenpide 3.) vähentää Senaatti-kiinteistöjen vuokratuloja vuonna 2003 noin 5 miljoonaa euroa ja vuonna 2006 noin 10 miljoonaa euroa
- yliopistojen kehittämissuunnitelman 2002 - 2004 perusteella yliopistojen määrärahat kasvavat ao. vuosina yhteensä 90 miljoonaa euroa. Yliopistot käyttävät tämänhetkisten tietojen mukaan määrärahojen kasvusta keskimäärin noin neljänneksen tilojensa kasvattamiseen ja korjauksiin. Tilakustannusten osuus yliopistojen rahoituksesta ei edellä esitettyjen toimenpiteiden perusteella tule kehittämissuunnitelman aikana kasvamaan, mikäli edellä ehdotetut toimenpiteet toteutetaan. Nykyiset ja parin lähivuoden suuret investoinnit yliopistojen tiloihin ovat linjassa sekä kokonais- että budjettipohjaisen toimintarahoituksen kasvun kanssa.